

Service instructeur

6<sup>ème</sup> Commission - N° CG 2013-4-6-3

Service consulté

**COMMUNICATION**  
**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES**  
**COMPTES SUITE AU CONTROLE DANS LE CADRE DE L'ENQUETE AGENDA 21**  
**ET PROJETS TERRITORIAUX DE DEVELOPPEMENT DURABLE -**

Résumé : Le présent rapport a pour objet de communiquer à l'Assemblée les observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes dans le cadre de l'enquête "Agenda 21 et projets territoriaux de développement durable".

En application de l'article L 243-5 du Code des juridictions financières, la Chambre Régionale des Comptes a transmis ses observations définitives, à l'issue du contrôle qu'elle a effectué au sein de notre Collectivité dans le cadre de l'enquête « *Agenda 21 et projets territoriaux de développement durable* ».

Ces observations doivent être communiquées au Conseil Général dès sa plus proche réunion, dans les conditions de formes prescrites par le code précité.

Conformément au principe de libre accès aux documents administratifs constitué par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, les observations seront de plein droit communicables à toute personne qui en fera la demande, à compter de la réunion du Conseil Général.

Vous trouverez ci-joint le texte original des observations définitives formulées par la Chambre Régionale des Comptes, accompagné des réponses apportées par notre Collectivité.

L'environnement et le développement durable étant des politiques volontaires du Conseil Général, il me paraît nécessaire de rappeler la position du Département du Haut-Rhin en la matière.

Le Haut-Rhin figure parmi les huit Départements français investissant le plus dans cette politique et ayant développé des domaines d'expertise où il est leader.

Notre Département est ainsi le seul (avec le Territoire de Belfort) à gérer l'intégralité des rivières de Haute-Alsace, en lien avec les Syndicats Mixtes Fluviaux. Il a acquis dans ce domaine une compétence unique et reconnue en France qui nous permet de protéger nos habitants et nos activités contre les crues, tout en préservant l'environnement.

Ce dispositif a encore été amélioré par la mise en ligne d'une prévision des crues unique en France et accessible à tous les citoyens par internet.

Avec les GERPLAN, le Département dispose d'une politique également unique en France permettant de traiter, en concertation avec tous les acteurs de terrain, la protection et la valorisation de l'environnement en s'appuyant sur les forces vives des territoires. Cette démarche permet aux décideurs locaux de s'impliquer positivement en faveur de l'environnement alors que la grande majorité des schémas les y contraignent. La perception du patrimoine naturel peut ainsi être considérée comme une potentialité du territoire et non comme une contrainte.

Dans le domaine des déchets, le Département figure dans le peloton de tête des meilleurs recycleurs de France et sa toute nouvelle politique de tri sélectif des bio-déchets, qui concerne actuellement 150 000 habitants, rencontre un réel succès. Cette collecte permet de totalement repositionner la gestion des déchets en augmentant significativement le recyclage et en permettant à l'avenir de fabriquer un combustible recyclé limitant la part à incinérer à 50 kg/habitant/an. En comparaison avec le niveau national, le Haut-Rhin met 4 % de ses déchets en décharge contre 40 % en France, et valorise 22 % de déchets de plus que la moyenne française.

En assainissement, 94,6 % de notre population est desservie par un système d'assainissement tandis que 97,8 % de la population est desservie en eau potable, en quantité et en qualité, et nous détenons le record de France des captages protégés avec 96,6 % des périmètres instaurés.

Dans tous ces domaines le Département s'appuie sur une ingénierie performante parmi la plus développée de France et apporte même son expertise au niveau national.

L'ensemble des données départementales, soit plus de 400 séries d'informations, sont mises à la disposition du public via le site Internet SIG « *Infogéo 68* » qui est également précurseur et unique en France quant à la richesse de son contenu.

En ce qui concerne l'énergie, je vous soumettrai, à l'occasion du Budget Primitif 2014 un plan ambitieux de développement des énergies renouvelables et d'économie d'énergie.

Notre Collectivité n'a cependant pas attendu ce plan pour adapter progressivement son patrimoine, puisque la consommation moyenne de ses bâtiments est de 140 kwh/m<sup>2</sup>/an alors que la moyenne nationale est de plus du double. Nous avons également amorcé le déploiement des énergies renouvelables tant en hydraulique qu'en photovoltaïque et nous menons actuellement une étude sur la géothermie profonde.

Notre politique reste cependant raisonnable et adaptée à nos moyens avec des objectifs atteignables et finançables contrairement à certaines planifications ayant des objectifs irréalistes et inatteignables relevant plus de l'effet d'annonce (SRCAE, SRCE, ...).

Je vous propose de poursuivre dans cette voie pour développer et préserver notre territoire en fonction des moyens déjà importants, mais non extensibles, que nous mettons en œuvre pour le développement durable.

Au vu de ce qui précède, je vous propose de me donner acte de la communication du rapport intégral des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes ainsi que des réponses apportées par le Département.



Charles BUTTNER

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
D'ALSACE

CONSEIL GENERAL DU HAUT-RHIN  
- Développement durable -

EXAMEN DE LA GESTION  
(à compter de l'exercice 2006)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Sommaire

SYNTHESE .....	3
LISTE DES PRECONISATIONS DE LA CHAMBRE.....	5
INTRODUCTION.....	7
1. LE PROJET TERRITORIAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LES PLANS D'ACTIONS DU DEPARTEMENT.....	8
1.1 La démarche GERPLAN .....	9
1.1.1 La démarche GERPLAN du Département du Haut-Rhin .....	9
1.1.2 Les conclusions de l'évaluation menée en 2012 .....	10
1.2 Les autres démarches en matière de développement durable.....	13
1.3 L'organisation en matière de développement durable.....	13
1.4 La participation à des groupes de travail régionaux ou nationaux .....	16
2. LE RAPPORT SUR LA SITUATION EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	16
3. LA COHERENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES LIEES AU DEVELOPPEMENT DURABLE DU DEPARTEMENT.....	19
3.1 Les GERPLAN, le schéma régional de cohérence écologique et la maîtrise du foncier.....	19
3.2 L'action du Département dans le domaine des économies d'énergie et des énergies renouvelables .....	20
4. LE ROLE D'ANIMATION ET D'ACCOMPAGNEMENT EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	26
4.1 Les objectifs et les indicateurs mis en place et leur suivi .....	26
4.2 Les moyens d'animation mis en place en interne et en externe .....	26
4.3 L'éco-conditionnalité des aides du Département .....	27
5. LA CONNAISSANCE DES COUTS ET L'EVALUATION DE LA PERFORMANCE DES ACTIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE .....	28
5.1 La connaissance des coûts .....	28
5.2 L'évaluation des actions menées en matière de développement durable et la mesure des externalités.....	29
5.3 La collectivité exemplaire : la consommation énergétique des bâtiments .....	30
6. LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE.....	31
GLOSSAIRE.....	34

ANNEXE 1 : Etat d'avancement des GERPLAN en juillet 2011 .....	35
ANNEXE 2 : Schéma de mise en œuvre des GERPLAN.....	36
ANNEXE 3 : Evolution des dépenses pour les GERPLAN .....	37
ANNEXE 4 : Liste des actions citées dans le rapport sur la situation en matière de développement durable.....	38
ANNEXE 5 : Evolution de la consommation moyenne des bâtiments du Conseil général.....	41

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNTHESE

L'examen de la gestion du Département du Haut-Rhin s'inscrit dans le cadre de l'enquête nationale des juridictions financières portant sur le « *Développement durable* ». Le Département ne s'est pas doté d'un agenda 21 ou d'un projet territorial en tant que tel, démarche volontaire prônée par le ministère de l'Environnement et du développement durable depuis 2006. La politique phare du Département en matière de développement durable est constituée par les plans de gestion de l'espace rural et péri-urbains (GERPLAN), politique initiée en 2000. Le Département, bien que n'ayant aucune compétence obligatoire en matière d'environnement ou d'agriculture, s'est volontairement engagé dans la démarche GERPLAN de façon concomitante à la loi d'orientation agricole de 1999. La chambre constate, que 10 ans plus tard, l'ensemble du territoire départemental est couvert par un GERPLAN à l'exception de l'agglomération de Colmar (qui dispose par ailleurs d'un agenda 21). Les évolutions de la carte de l'intercommunalité obligeront à revoir celle des GERPLAN. Les GERPLAN ne couvrent ni l'ensemble des finalités du développement durable, ni l'ensemble des politiques du Département. Ils sont essentiellement tournés vers l'aménagement du territoire, l'agriculture et l'environnement. Pour la chambre, il s'agit d'un outil de préfiguration d'un projet territorial au sens du cadre national proposé par le ministère en charge de l'écologie. Cet outil, qui reste fortement dépendant du conseil général tant pour son impulsion que pour sa réalisation (notamment au travers des compétences techniques hydrauliques et du partenariat noué avec la Chambre d'agriculture), permet aux EPCI de hiérarchiser les actions à mettre en œuvre sur une période d'une quinzaine d'années et au Conseil général de planifier ses interventions. Sur une période plus brève, le Conseil général a lancé une démarche de contractualisation appelée « *Territoires de vie* » permettant d'intégrer plus largement l'ensemble des compétences du Département et de planifier les projets à court et moyen terme. L'échelle des « *Territoires de vie* » sera aussi plus pertinente pour l'évaluation systématique des actions menées, ce qui n'est pas en place dans les GERPLAN.

Le rapport présenté en 2011 par le Département sur la situation en matière de développement durable cherche à présenter l'ensemble des politiques du Département. Ce premier rapport a été rédigé dans des délais particulièrement brefs. Actualisé à la marge en 2012, il a donné lieu à une présentation sous forme de plaquette, montrant de façon beaucoup plus explicite les réalisations du Département selon les cinq finalités du développement durable. Il reste toutefois, pour la chambre, perfectible, en ayant recours notamment aux guides et recommandations réalisés depuis 2011 par le ministère chargé de l'écologie.

Jusqu'à la création en septembre 2012 d'une direction générale adjointe de l'environnement et du cadre de vie, le développement durable n'a pas fait l'objet d'une organisation transversale au sein du Département. Cette politique est traitée essentiellement par les services ayant trait à l'environnement, l'agriculture, l'énergie, les déchets ou l'aménagement de rivières. Au niveau des élus, les projets sont suivis par chacune des commissions thématiques compétentes sans organisation transversale spécifique. L'association du public se fait en fonction des projets et politiques, certaines parties prenantes étant plus impliquées que d'autres. Le Conseil

général a fait le choix de mettre à disposition du public une masse importante d'informations géographiques au travers d'un système d'information géographique performant dénommé INFOGEO.

La cohérence des politiques du Département en matière de développement durable a été examinée au travers des GERPLAN, mais aussi en matière de politique de l'énergie, en lien avec l'analyse faite par la chambre de la politique « *énergie-habitat* » de la Région. Pour la chambre, si le Département a su construire une politique GERPLAN très cohérente avec les politiques agroenvironnementales de la PAC et les politiques de préservation de la ressource en eau, une même exigence de cohérence doit être recherchée avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCE), les trames vertes et bleues et l'objectif de maîtrise de la consommation du foncier. En matière de politique de l'énergie, le Département reste en retard, notamment dans la mise en place de son plan climat énergie territorial (PCET) qui devra être achevé en 2013. Si le Département a depuis longtemps affiché sa volonté de s'engager sur de nombreuses actions en matière d'énergie, sa politique souffre d'un déficit d'exécution, malgré le partenariat financier important mis en place avec EDF. Cette politique, articulée à celle de la Région au travers de la participation du Département à la Conférence régionale de l'énergie et de l'atmosphère en Alsace (CREA), n'a pas encore été totalement mise en cohérence avec le schéma régional climat air énergie (SRCAE) dont la chambre rappelle le caractère d'outil de planification régionale.

Le Département estime ne pas avoir de rôle d'animateur à jouer pour l'établissement de documents territorialisés sur l'énergie (PCET locaux par exemple). Par contre, il s'est engagé contractuellement avec l'ADEME pour la mise en place d'un plan départemental de prévention des déchets. La chambre constate également un retard dans l'établissement de ce plan. En outre, le Département en a confié l'animation et le déploiement au travers de programmes locaux à l'Agence Départementale de Maîtrise des Déchets (ADMD) dont il n'est pas certain, pour la chambre, qu'elle dispose des moyens nécessaires ou qu'elle apportera une réelle valeur ajoutée à la démarche.

Malgré l'effet d'annonce sur le guide des aides 2012 du Département, la chambre constate que les dispositifs d'aide du Département sont peu conditionnés au respect de critères de développement durable. De même, la chambre constate l'absence d'outil de suivi financier des actions menées en termes de développement durable, donc de connaissance réelle du coût de celles-ci, au-delà du suivi par chaque service des actions qu'il met en œuvre. Cela ne permet pas au Département d'évaluer l'efficacité de ce type de politique ou d'élaborer une stratégie d'amélioration continue. Le Département n'a pas non plus mis en œuvre de dispositif global et coordonné d'évaluation de ses politiques dans le domaine du développement durable, même s'il faut saluer la qualité du travail d'évaluation réalisé sur les GERPLAN à l'occasion des 10 ans de cette politique.

Bien qu'il ne dispose pas d'une démarche formalisée d'exemplarité sur son propre patrimoine, le Conseil général a su générer des certificats d'économies d'énergie et les valoriser financièrement. Un tel résultat pourrait être mis en avant auprès des citoyens pour démontrer l'intérêt des actions en matière de développement durable.

Enfin, le Département a intégré l'objectif de favoriser le développement de clauses et de critères sociaux et environnementaux dans les marchés publics comme l'un des objectifs de la démarche qualité ISO 9001 de la direction de la commande publique. Cependant, la mise en œuvre de cet objectif demeure limitée en l'absence d'un engagement explicite se traduisant notamment en termes de formation des agents et d'instruction via la rédaction de guides ou notes de service.

\*\*\*

*En début de rapport, la chambre présente une synthèse de ses préconisations dans l'ordre de leur présentation au rapport. Les recommandations visent à permettre une inflexion ou une amélioration de la gestion. Elles sont susceptibles d'être mises en œuvre sans délai particulier et sont formulées à l'issue de la procédure contradictoire. Leur mise en œuvre fera l'objet d'un suivi.*

## LISTE DES PRECONISATIONS DE LA CHAMBRE

### Recommandations

Recommandation n° 1 : La chambre recommande de mettre en place un pilotage plus équilibré du fonctionnement transversal du Département en matière de développement durable, tant au niveau technique que politique, permettant d'associer à leur juste mesure l'ensemble des domaines d'intervention de la collectivité.

Recommandation n° 2 : La chambre rappelle qu'il y a lieu d'établir le rapport sur la situation en matière de développement durable prévu par l'article 255 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, notamment en s'appuyant sur les outils méthodologiques proposés par le ministère chargé de l'écologie afin de le rendre synthétique et compréhensible par les élus et les citoyens en partant d'un diagnostic des principaux enjeux du territoire dans les champs de compétence du Département et en identifiant des objectifs prioritaires au sein des cinq finalités du développement durable, tout en intégrant un volet sur les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques en association avec la population locale.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande de développer la cohérence des GERPLAN avec le SRCE.

Recommandation n° 4 : La chambre invite le Département à réexaminer sa politique « énergie » pour la dynamiser et à achever le Plan Climat de l'administration départementale conformément aux prescriptions de l'article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et en garantissant sa compatibilité au regard du SRCAE.

Recommandation n° 5 : La chambre recommande d'approfondir et d'élargir la démarche engagée en matière de conditionnalité des aides du Département à des critères de développement durable et de veiller à inclure l'ensemble des aides territorialisées (GERPLAN, « Territoires de vie ») dans le guide des aides.

Recommandation n° 6 : La chambre recommande de mettre en place un outil transversal de suivi financier global et portant sur l'ensemble des actions de l'engagement du Département en matière de développement durable.

Recommandation n° 7 : La chambre recommande la mise en place d'un tableau de bord de suivi de l'exemplarité du Département sur quelques thèmes phares et de moyens plus substantiels de sensibilisation et de formation des agents et des élus.

Recommandation n° 8 : La chambre recommande de développer à sa juste mesure la démarche entamée de prise en compte du développement durable dans la commande publique par la formation des agents concernés, l'approfondissement des objectifs poursuivis par les élus en la matière et leur déclinaison en guides ou notes techniques.

### Orientation

Orientation n° 1 : La chambre recommande de mettre en place un outil interne au Département ou partagé avec d'autres partenaires pour l'évaluation des politiques publiques au niveau départemental en termes de leurs impacts environnementaux, sociaux et économiques dans la réalité de leur exécution et de restitution à l'ensemble des parties prenantes. Ceci permettra de mettre en évidence notamment l'effet de levier des financements du Département. Un premier champ d'investigation pourrait être la mise en œuvre du plan départemental de prévention des déchets et sa déclinaison sur le territoire.

## INTRODUCTION

L'examen de la gestion du Département du Haut-Rhin s'inscrit dans le cadre de l'enquête nationale des juridictions financières portant sur le « Développement durable ». Ce concept a été formulé pour la première fois de manière consensuelle en 1987 dans le rapport Brundtland : « Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire à leurs propres besoins. » Sans entrer dans les débats entre les tenants de la durabilité forte et ceux de la durabilité faible, le développement durable vise à associer au développement économique un développement social et un environnement harmonieux et équilibré. Le plan d'action pour le 21<sup>e</sup> siècle, ou Agenda 21, adopté par les chefs d'Etats à la conférence de Rio de la Commission des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CNUCED) en 1992 prévoit explicitement, dans son chapitre 28, le rôle des collectivités territoriales en tant qu'acteurs clés du développement durable. Cet Agenda 21 a été décliné depuis aux différents échelons territoriaux, notamment sous l'impulsion des associations européennes et internationales de collectivités territoriales<sup>1</sup>. La France, dans le cadre de sa stratégie nationale de développement durable (SNDD), s'est fixé comme objectif d'atteindre 1 000 agendas 21 d'ici 2013, dont 250 reconnus par le ministère en charge de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). D'après le site du MEDDE, en mars 2012, près de 850 collectivités sont déjà engagées dans une démarche d'agenda 21 et 304 sont déjà reconnues par le MEDDE.

Malgré ce succès apparent, la pratique des agendas 21 connaît trois types de difficultés : l'association, tant au niveau stratégique qu'opérationnel de l'ensemble des finalités du développement durable (économie, social et environnement), la mise en cohérence des démarches portées par des collectivités intervenant sur un territoire partagé et, enfin, le caractère purement volontaire de la démarche. Sur ce dernier point, il faut cependant noter une inflexion apparue avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui rend désormais obligatoire la rédaction d'un rapport sur la situation en matière de développement durable pour toutes les collectivités et EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants<sup>2</sup>. Le contenu de ce rapport a été précisé par le décret n° 2011-687 du 17 juin 2011. Son article 1<sup>er</sup> précise que « Cette analyse peut être élaborée à partir du cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les agendas 21 locaux ». En outre, le code des marchés publics, depuis 2004 et de façon accentuée depuis 2006, prévoit la prise en compte du développement durable dans la définition des besoins de la personne publique et dans les critères d'attribution des marchés.

Le présent contrôle s'inscrit donc dans le cadre d'une enquête des juridictions financières intitulée « Agenda 21 et projets territoriaux de développement durable ». Même si le développement durable recouvre un grand nombre de politiques d'une collectivité, dans le domaine social, économique ou environnemental, et qu'en tant que tel, il ne s'agit pas d'un champ de compétence obligatoire du Département, il a paru intéressant à la chambre d'examiner la gestion du Département dans ce cadre, d'autant que celui-ci est très engagé en la matière, et ce de façon historique. Dans sa réponse, le département précise que, bien que n'ayant aucune compétence obligatoire en matière d'environnement ou d'agriculture, il s'est volontairement engagé dans la démarche GERPLAN et ce dès mars 2000, c'est-à-dire de façon concomitante à la loi d'orientation agricole (1999) et la loi SRU (2000) et en anticipation de la loi relative à la

<sup>1</sup> Par exemple l'association ICLEI « Local Governments for Sustainability » ou en Europe, la Campagne européenne des villes durables.

<sup>2</sup> A mettre en regard de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises cotées qui doivent, en application de l'article 116 de la loi sur les nouvelles régulations économiques fournir des données sociales et environnementales dans leur rapports annuels, obligation étendue par l'article 225 de la loi portant engagement pour l'environnement à toutes les entreprises de plus de 500 salariés en 2013.

démocratie de proximité (2002).

## 1. LE PROJET TERRITORIAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LES PLANS D' ACTIONS DU DEPARTEMENT

Les projets territoriaux de développement durable et Agenda 21 locaux ont trouvé une définition au plan national en 2006 seulement au travers d'un cadre de référence fourni par le ministère de l'Ecologie et du développement durable à la suite de l'adoption de la loi constitutionnelle relative à la charte de l'environnement adoptée le 28 février 2005<sup>3</sup>. Sans imposer de modèle de projet territorial de développement durable ou d'Agenda 21 local, ce cadre de référence précise les finalités auxquelles doivent répondre, en tout ou partie, ces outils :

- la lutte contre le changement climatique et la protection de l'atmosphère ;
- la préservation de la biodiversité, la protection des milieux et des ressources ;
- l'épanouissement de tous les êtres humains ;
- la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et entre générations ;
- la promotion d'une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Le cadre de référence insiste sur la démarche qui doit présider à l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou Agenda 21 local. Celle-ci est un élément clé de la qualité du projet lui-même et doit se traduire par :

- la participation active de la population et de l'ensemble des acteurs qui doivent être préalablement recensés, formés et mobilisés, le cas échéant avec les moyens adéquats ;
- l'organisation du pilotage s'appuyant sur un portage politique fort, l'association continue de la population et des différents acteurs à la mise en œuvre des actions et la transparence des critères de choix permettant de retenir les actions ;
- la transversalité de la démarche dans la réalisation d'un diagnostic stratégique, sa déclinaison en enjeux et plans d'actions spatialisés au regard d'une analyse prospective de l'avenir possible du territoire, puis dans la mise en œuvre et le suivi dans le temps ;
- l'évaluation des résultats obtenus au regard des enjeux de développement durable du territoire qui avaient été identifiés ;
- une stratégie d'amélioration continue des méthodes de travail et des actions mises en œuvre, le cas échéant par des moyens dédiés à l'animation de la démarche.

Le Département ne dispose pas d'Agenda 21 et estime que les démarches mises en place au plan local sont plus pertinentes. La démarche Agenda 21 et sa labellisation par le ministère chargé de l'écologie lui semble « technocratique... n'apportant rien au niveau des projets réalisés sur le terrain si ce n'est en terme de communication ». De manière générale, le Département regrette que les démarches de l'administration française soient trop souvent « top down » et non « bottom up », ne permettant pas une appropriation des enjeux, voire du bien-fondé des projets par l'ensemble des acteurs. Dans sa réponse, il rappelle que le GERPLAN reste une démarche unique en France et permet aux décideurs locaux de s'impliquer très concrètement et positivement en faveur de l'environnement alors que la grande majorité des schémas les y contraignent. La perception du patrimoine naturel peut ainsi être considérée comme une potentialité du territoire et

<sup>3</sup> « Le peuple français considérant que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ; [...] Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins [...]. Proclame : Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »

non comme une contrainte. Selon la collectivité, le « *top down* » ne permet pas une appropriation des enjeux, voire du bien-fondé du projet car la co-construction et l'animation, clés de voûte de la réunion d'un projet de territoire, sont absentes.

### 1.1 La démarche GERPLAN

La démarche GERPLAN initiée en 2000 par le Département est l'élément clé de sa politique en matière de développement durable. Les GERPLAN sont des Plans de gestion de l'espace rural et périurbains, c'est-à-dire des projets territoriaux dont l'objectif, d'après le Département, est de « *concilier activité agricole, expansion urbaine et préservation des milieux naturels* ». Au-delà même des GERPLAN, le Département est impliqué de longue date, et souvent de façon novatrice, dans diverses politiques relevant de l'environnement, de l'agriculture ou de la protection des ressources hydrauliques. Il faut donc distinguer dans ce qui suit la réalité concrète et ancienne de l'action départementale, des enjeux, préconisations et contraintes réglementaires issus du « *Grenelle de l'environnement* » et la question de la définition par le Département de sa stratégie en matière de développement durable.

#### 1.1.1 La démarche GERPLAN du Département du Haut-Rhin

Dans le rapport 2012 sur la situation en matière de développement durable, le Département présente la démarche GERPLAN comme un outil de planification « *volontaire et opérationnel* » favorisant une gestion durable de l'espace rural et périurbain. Un GERPLAN est élaboré puis mis en œuvre à l'initiative des structures intercommunales avec un appui de la collectivité départementale. L'élaboration d'un GERPLAN est précédée d'une phase d'étude et de débats faisant intervenir les élus, les agriculteurs, les associations de protection de la nature et les habitants. Les cartes et propositions d'actions recensées dans un GERPLAN peuvent servir de référence en matière d'aménagement du territoire (mesures agri-environnementales, révisions de POS ou PLU, travaux subventionnés par le Département, etc.).

En termes de bilan à fin 2011, le rapport sur la situation en matière de développement durable annonce que 27 structures intercommunales sur les 29 que compte le Haut-Rhin se sont engagées dans la démarche, soit 347 communes sur les 377 du Département. 20 plans d'actions sont validés. 450 actions ont d'ores et déjà été menées, 12 postes d'animateurs GERPLAN sont cofinancés par le Département et 12 millions d'euros ont été dépensés en 10 ans pour le financement des diagnostics, des postes d'animateurs et la mise en œuvre des actions, dont 5 millions par le Conseil général.

Pour le Département, le bilan qualitatif qui peut être établi de cette démarche repose sur trois éléments. D'une part, les GERPLAN sont un outil de dialogue local permettant de mettre en route une dynamique de projet sur les territoires. D'autre part, les GERPLAN permettent de bâtir des partenariats actifs avec l'ensemble des acteurs institutionnels d'un territoire (collectivités, chambres consulaires, services de l'Etat, etc.). Enfin, les GERPLAN permettent au Département de disposer d'une vision et d'une planification globale en matière d'agriculture et d'environnement.

Le Département note enfin que la démarche GERPLAN a été subventionnée sur la période 2001-2005 par les fonds européens au titre du programme INTERREG III b « *Sustainable Open Space* » (365 900 €). D'après le rapport présenté au budget primitif 2009 en décembre 2008, le Département a perçu un montant total de 288 727 € au titre de ce programme du fait d'un certain nombre de retenues et d'ajustements effectués au niveau européen dont, à la date de décembre 2008, 52 341 € avaient été reversés aux intercommunalités impliquées dans des GERPLAN, soit 18 % seulement du montant reçu. En 2011, un GERPLAN transfrontalier a démarré, faisant

l'objet d'un nouveau programme INTERREG.

Par ailleurs, le Département a reçu le 9 février 2004 un prix de reconnaissance de la Fondation de France au titre de son programme « *Ensemble pour gérer le territoire* ». Si le Département y voit une reconnaissance de la qualité de la démocratie participative mise en place, l'appel à projet 2006/2007 pour ce prix évoque la prévention ou la résolution de conflits environnementaux, le dialogue entre groupes locaux et la gestion concertée des espaces sensibles. Il s'agit donc de récompenser des démarches concertées dans le domaine de l'environnement.

D'après le Département, en ce qui concerne le caractère participatif de l'élaboration des GERPLAN, il faut noter que « *la plupart des GERPLAN comportent une enquête s'adressant à l'ensemble de la population afin de mieux cerner ses attentes, des réunions publiques sont aussi organisées pour associer l'ensemble de la population à la démarche* ». 15 enquêtes ont effectivement été menées, 130 réunions publiques organisées rassemblant 3 850 participants. Depuis le début de la mise en place de cette politique, le Département estime que 1 043 réunions associant plus de 15 000 personnes ont été organisées.

Comme il ressort de la carte (annexe 1 – carte état d'avancement des GERPLAN) retraçant l'état d'avancement de la démarche GERPLAN dans le Haut-Rhin, 21 communautés de communes disposent d'un GERPLAN signé et en cours d'exécution. Un seul territoire n'a pas initié de démarche en la matière (communauté d'agglomération de Colmar). Sept sont en cours d'élaboration. Le Département s'est fixé comme objectif de couvrir l'ensemble du territoire départemental par la politique GERPLAN mais sans se fixer d'échéance dans le temps. Les évolutions de la carte de l'intercommunalité obligent à une adaptation des GERPLAN en cours. La chambre constate que la démarche GERPLAN ne couvre pas toutes les finalités du développement durable. Elle reste essentiellement tournée vers l'aménagement du territoire, l'agriculture et l'environnement. Rien n'est proposé en matière de lutte contre le changement climatique, cohésion sociale ou politique de la ville. Fondamentalement, les GERPLAN permettent au Département d'organiser ses relations, y compris financières, sur le territoire, par la définition et la hiérarchisation de priorités, avec les intercommunalités et en lien avec les acteurs institutionnels.

Pour la chambre, les GERPLAN ne s'inscrivent donc que partiellement dans une démarche de développement durable au sens du document « *Projets territoriaux de développement durable et Agenda 21 locaux – Cadre de référence, éléments de démarche et pistes pour l'action* » établi par le MEDDE en 2006.

### 1.1.2 Les conclusions de l'évaluation menée en 2012

Le Département a fait réaliser en 2012 une évaluation de la politique GERPLAN par un cabinet d'études. Cette étude, très complète, pour un coût de 60 k€, permet d'avoir une vision plus précise de la conduite de ces projets et de leurs résultats.

L'élaboration d'un GERPLAN peut prendre de deux à six ans. Le GERPLAN fixe des objectifs à 15 ans qui sont ensuite déclinés dans des programmes d'actions triennaux. La démarche d'élaboration d'un GERPLAN est présentée en annexe 2 sous la forme d'un schéma de mise en œuvre.

Les principales conclusions du bureau d'études, basées sur les 13 EPCI ayant terminé au moins un cycle de GERPLAN, sont les suivantes :

- le taux de réalisation des actions prévues par les GERPLAN est assez faible, 27 % en moyenne au regard du nombre d'actions prévues et 12 % au regard des montants budgétés, ce qui s'explique par la durée de 15 ans retenue par cette démarche. Le taux de réalisation des programmes triennaux est bon et se situe autour de 90 % ;

- les thématiques prises en compte sont l'agriculture, les problèmes érosifs (coulées de boues) et hydrauliques, l'urbanisme, le patrimoine naturel eau et biodiversité, le cadre de vie et le paysage et, enfin, le climat socio-économique. Les thématiques agriculture et hydrauliques ont connu les meilleurs taux de réalisation du fait pour l'une de l'inclusion dans la démarche GERPLAN des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) portées par le Département et, pour l'autre, de la conditionnalité mise en place par le Département entre le subventionnement de travaux hydrauliques et le GERPLAN. La troisième thématique est le cadre de vie pour laquelle il s'agit essentiellement d'opérations de sensibilisation à l'environnement ou de préservation des vergers. Au regard de l'importance dans les diagnostics initiaux des enjeux liés à la maîtrise du foncier - notamment périurbain - et de préservation du cadre de vie, la faiblesse des réalisations interroge sur l'efficacité de la démarche GERPLAN sur cette thématique. Dans sa réponse, le Département précise qu'en matière d'urbanisme, la mise en œuvre des préconisations demande un temps très long et dépend de la prise de décisions réglementaires par les acteurs locaux, ce qui les fait échapper à la sphère « stricte » du GERPLAN ;
- le bureau d'étude constate la difficulté de faire un bilan financier global de la démarche puisque les outils de suivi financier mis en place par le Département ne sont pas exhaustifs. Ils ne recensent pour l'essentiel que les actions financées par celui-ci et celles signalées par les maîtres d'ouvrage de la démarche GERPLAN. A l'échelle du Conseil général, les montants engagés sur la période 2000-2010 s'élèvent à 8,1 M€. Les montants annuels sont restés inférieurs à 1 M€ jusqu'en 2007, puis ont dépassé 1,5 M€ en 2008, 2009 et 2010. La forte croissance des dépenses au titre du GERPLAN s'est stabilisée à compter de 2010. Cette stabilisation peut être liée à la situation financière du Département, entraînant une recherche poussée d'économies, ainsi que leur intégration dans la politique plus globale de « Territoires de vies » initiée en 2010. Cette politique permet de prendre en compte, sur un territoire plus large, plus de thématiques départementales, mais avec des critères de subventions moindres (diminution des taux plafonds de financement des études de 70 à 40 % et celui des investissements de 80 à 40 % avec un plancher de 500 € par exemple). La mise en place de la politique « Territoires de vie » a également pu brouiller le message et faire une certaine concurrence aux GERPLAN. Cette stabilisation peut aussi être liée aux recherches d'économies propres aux communautés de communes. Un tableau actualisé de l'évolution des dépenses du Département pour les GERPLAN est présenté en annexe 3 : l'évolution des dépenses pour les GERPLAN ;
- la politique des GERPLAN n'a pas donné lieu à des coûts de communication importants. Les seuls coûts de communication spécifiques à la charge du Département et qui ont pu être isolés sont relatifs à la campagne réalisée en 2010 à l'occasion des 10 ans de GERPLAN (28 440 €) ;
- en ce qui concerne les coûts d'étude préalables, ceux-ci varient de 20 000 à 90 000 € par GERPLAN pour le diagnostic paysager et environnemental. Cette variabilité s'explique par la taille des territoires concernés par les études, le regroupement éventuel de certains EPCI pour réaliser une étude globale et la date de réalisation des études. Cependant, les volets agricoles et hydrauliques ne sont pas abordés par le bureau d'étude ;
- en termes de méthode, si la mise en place d'animateurs à temps plein ou à temps partiel est saluée comme ayant permis un réel dynamisme de la démarche, le bureau d'étude constate que la population est restée peu associée. Il s'agit d'une démarche essentiellement institutionnelle, entre le Conseil général et les acteurs d'un territoire. Ceux-ci sont

d'ailleurs pleinement associés à la phase d'étude et de diagnostic, mais peu à la phase de mise en œuvre, notamment du fait de l'absence fréquente du maintien du comité de pilotage local durant celle-ci. De fait, la démarche GERPLAN reste considérée comme une démarche fortement pilotée par le Département. En son sein, chaque service assure le suivi de la mise en œuvre des actions, voire de leur financement, au travers de tableaux de bords qui leur sont propres. Mais il n'y a pas de recensement de l'ensemble des actions réalisées s'inscrivant dans le GERPLAN, dépassant le cadre de la collectivité ;

- la démarche GERPLAN a eu des impacts positifs en matière économique, social et environnemental dans le domaine agro-environnemental essentiellement (mise en œuvre de façon originale et efficace des mesures agro-environnementales territorialisées (MAET) et a permis une meilleure planification de certaines aides du Département à l'échelle des EPCI.

En conclusion, le bureau d'études constate que les GERPLAN disposent d'une forte cohérence interne centrée sur les enjeux agricoles, hydrauliques et environnementaux. Leur cohérence externe est plus limitée au regard des autres politiques du Conseil général, notamment dans le domaine de la solidarité, des transports ou de la jeunesse et des sports. Ceci a été mis en évidence avec la mise en place par le Département à partir de 2010 de contrats territoriaux par « Territoires de Vie » permettant une hiérarchisation des aides de celui-ci sur l'ensemble de ses champs d'action pour des zones géographiques plus importantes (sept territoires de vie envisagés à l'échelle du Département) et avec un resserrement des critères d'aide. En ce sens, comme le précise le Département, les GERPLAN ont été les précurseurs de sa politique de territorialisation. Pour la deuxième génération des contrats de Territoire de Vie, une déclinaison des GERPLAN à leur échelle sera réalisée.

Le Département a organisé la restitution de l'étude d'évaluation à l'occasion de réunions rassemblant les différents partenaires, tenues en septembre 2012. Les conclusions de ces travaux ont été reprises et présentées à l'occasion de l'examen du budget primitif 2013.

La chambre a élargi l'analyse des coûts liés aux GERPLAN, notamment en ce qui concerne le volet des études préalables. Les études relatives au volet agricole sont prises en charge par le Département sur la base d'une convention-cadre entre celui-ci et la Chambre d'agriculture. La chambre constate le caractère extrêmement général de la convention-cadre tant dans ses objectifs que dans l'absence de définition des actions subventionnées ou de leur montant. Cette convention-cadre est déclinée en convention annuelle. Pour 2011 par exemple, celle pour 2012 n'étant pas disponible à la date de ce rapport, la convention annuelle prévoit un montant total de subvention de 534 300 € pour un ensemble de 16 types d'action dont 45 000 € pour la réalisation des diagnostics GERPLAN. D'après l'article 3 de cette convention, la subvention est versée globalement par tranches à la seule condition de la tenue annuelle d'une réunion entre les services de la chambre et du Département et de la présentation par la Chambre d'agriculture, pour le versement du solde, d'un relevé définitif des dépenses effectuées et d'un rapport de synthèse. A la chambre qui s'est étonnée que la collectivité ne suive pas de façon plus détaillée la bonne réalisation des actions prévues, tant quantitativement que qualitativement, le Département a répondu qu'il laissait le soin à la Chambre d'agriculture de mener à bien l'exécution de la convention eu égard aux relations privilégiées que cette dernière entretient avec les agriculteurs, d'autant qu'il estime que le partenariat ainsi noué permettait d'atteindre, voire de dépasser ses objectifs (3 500 ha de prairies contractualisées pour 2 500 ha de prévues, 760 ha de nouvelles prairies créées dans des zones sensibles, développement des filières courtes et des filières bio par exemple). La chambre observe que le Département se doit d'obtenir une information plus précise sur les résultats atteints grâce aux financements consentis dans le cadre spécifique de cette convention.

Les études hydrauliques sont prises en charge par le service aménagement de rivières du Département et réalisées en interne. Le coût pour le Département est chiffré à 219 830 € depuis 2000, soit environ 9 558 € par GERPLAN.

Au total, en reprenant les chiffres du bureau d'étude, les montants engagés par le Département sur la politique GERPLAN atteignent 11,3 M€, soit en moyenne un peu plus de 400 k€ par GERPLAN. En 2012, les montants engagés augmentés du montant estimé des études hydrauliques en cours, atteignent 1,3 M€, soit 4 % du budget du Département pour le secteur « *environnement et montagne* », ce qui reste modeste. Dans sa réponse, le Département estime que c'est bien « *la démonstration que la prise en compte de l'environnement ne se traduit pas forcément par d'importants surcoûts pour les Collectivités* » et que « *le critère du montant des crédits dépensés est très réducteur d'une politique menée* ».

Pour la chambre, au travers des GERPLAN, le Département a su mettre en place un outil de préfiguration d'un projet de développement durable, à une échelle territoriale fine, et a réussi à les piloter de manière à en assurer la cohérence avec certaines politiques départementales et à en garantir l'efficacité et l'efficience, notamment par exemple en matière agroenvironnementale ou hydraulique. Le Département a ainsi été amené à témoigner à plusieurs reprises en France et à l'étranger sur la démarche GERPLAN depuis 2001 (par exemple, à Lyon en 2006, en Belgique en 2007, en Pologne en 2011, à Grenoble en 2012 et à Paris en 2013). Si cette démarche, comme le souligne le Département dans sa réponse est « *novatrice et exemplaire* », la chambre n'en observe pas moins que cet outil reste cependant en retrait d'un véritable projet territorial de développement durable au sens du cadre de référence établi par le MEDDE depuis 2006<sup>4</sup>, tant sur le contenu que sur la méthode d'élaboration, de suivi et d'évaluation. Mais en formulant ce constat, la chambre ne méconnaît pas que l'ensemble de cette compétence s'inscrit dans une démarche facultative comme rappelé en introduction de ce rapport.

## 1.2 Les autres démarches en matière de développement durable

En complément à la politique des GERPLAN, le Département présente dans son rapport sur la situation en matière de développement durable d'octobre 2011 une série de politiques spécifiques visant à répondre aux finalités du développement durable. Ce document de 32 pages hors annexes est rédigé de façon très détaillée. Cependant, en l'absence d'affirmation d'objectifs politiques clairs, ni de chiffrages cohérents, cela reste un catalogue de politiques menées par des services ou directions. Aucune analyse globale préalable des grands enjeux en matière de développement durable dans les champs de compétence du Département n'est proposée, ce qui ne permet pas d'apprécier la pertinence des actions mises en œuvre. Certaines politiques semblent surreprésentées (environnement, agriculture) au regard des compétences fondamentales du Département dans le domaine social ou des collèges dont il fait assez peu état. Aucune mention n'est faite (sauf pour le PCET – voir ci-dessous) de la cohérence externe de ces politiques avec les politiques de niveau régional ou national. Très peu d'informations chiffrées sont données, ce qui interdit toute vision financière globale et analyse de leur efficience.

## 1.3 L'organisation en matière de développement durable

### *Une absence d'organisation transversale en matière de développement durable*

Au niveau politique, le pilotage des politiques et projets est réparti dans chacune des commissions thématiques compétentes ainsi qu'à la commission permanente. Au niveau des

<sup>4</sup> « *Projets locaux de développement durable et Agenda 21 – Cadre de référence* » MEDDE, 2006, disponible à l'adresse internet : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Projets-territoriaux-de,27152.html>

services, le Département ne dispose pas d'organisation transversale ou de référent en matière de développement durable. Les moyens sont répartis dans les différents services de la manière suivante :

- quatre ETP pour les GERPLAN dans le service Environnement et Agriculture ;
- trois ETP dans le service Aménagement de rivières ;
- trois ETP dans le service Energie et Recyclage ;
- un ETP à la Direction des moyens généraux ;
- deux ETP à la Direction de la solidarité ;
- un ETP à la Direction des routes et des transports.

Au total, 14 ETP sur un effectif total de 2 196 agents fin 2011, sont recensés comme étant impliqués de façon opérationnelle dans le développement durable. Ce ratio s'explique notamment par l'attention portée par le Département à ses effectifs pour la mise en œuvre de compétences facultatives et la forte synergie mise en œuvre entre les services permettant de réduire au minimum les effectifs.

La chambre constate que la Direction de l'environnement et du cadre de vie qui regroupe le service Environnement et Agriculture, le service Aménagement de rivières et le service Energie et recyclage est surreprésentée alors que d'autres directions sont sous-représentées ou absentes, malgré leur implication probable dans certaines finalités du développement durable. En réponse, le Département a précisé qu'une réorganisation a eu lieu en septembre 2012 consistant à regrouper dans une même direction générale adjointe la direction de l'environnement et du cadre de vie, la direction du patrimoine départemental et du droit des sols, la Direction de l'Architecture, la direction des moyens généraux et la direction des systèmes d'information. La chambre observe que si cette réorganisation est de nature à permettre une meilleure prise en compte transversale du développement durable, elle ne permet pas par elle-même d'associer, sous l'angle d'une coordination en matière de politique de développement durable, la direction générale solidarité et ressources et la direction générale de l'éducation; de la culture, du développement et de l'aménagement des territoires et des infrastructures.

Recommandation n° 1 : La chambre recommande de mettre en place un pilotage plus équilibré du fonctionnement transversal du Département en matière de développement durable, tant au niveau technique que politique, permettant d'associer à leur juste mesure l'ensemble des domaines d'intervention de la collectivité.

La difficulté, voire l'absence de prise en compte du caractère transversal des démarches de développement durable peut aussi être relevée sur la question des modalités mises en place par le Département pour associer ces partenaires et plus largement les citoyens. L'effort de concertation mené tant en phase diagnostic qu'en phase d'élaboration des politiques ou schémas départementaux avec les acteurs concernés est important (28 comités de pilotage GERPLAN regroupant 700 personnes, 18 syndicats de rivières regroupant 300 membres, agence départementale de maîtrise des déchets regroupant 35 membres, comités de gestion SATESE, SATEP, SATANC regroupant 30 membres, etc.), mais il souffre de deux limites. D'une part, les exemples donnés relèvent tous à nouveau de la direction de l'environnement et du cadre de vie, alors que d'autres thématiques sont importantes et que les autres directions disposent certainement d'instances de concertation. D'autre part, il s'agit de concertation avec des acteurs institutionnels, même si à travers la démarche GERPLAN d'autres acteurs, notamment les agriculteurs ont pu participer ou être associés.

*Une technicité élevée dans le domaine hydraulique et un partenariat fort avec la Chambre d'agriculture*

Pour la chambre, un facteur explicatif du déséquilibre apparent dans l'affectation des

ressources du Département sur le thème du développement durable est la compétence technique ancienne dont s'est dotée le Département en matière hydraulique. Cette technicité lui permet de réaliser de nombreuses études en interne pour le compte des communes ou intercommunalités. La centralisation des compétences hydrauliques dans les services du Département a permis, selon les services, de faciliter les transferts de données entre secteurs, de réaliser des économies, de mutualiser, y compris au niveau régional, la rédaction de cahiers des charges pour des études de prévention de coulées de boues et d'avoir un regard plus critique sur les études réalisées par des bureaux d'études privés sur la thématique « *inondation et urbanisme* ». L'élaboration des diagnostics hydrauliques des GERPLAN est confiée au service hydraulique du Département. Ces diagnostics ne sont pas facturés aux EPCI, mais constituent une participation du Département à la réalisation des GERPLAN. Il en va de même pour le volet agricole des études GERPLAN qui est totalement confié à la Chambre d'agriculture, sous convention avec le Département. Ces diagnostics agricoles ne sont pas non plus facturés aux EPCI et constituent aussi une participation du Département, et de la Chambre d'agriculture, à la réalisation des GERPLAN. Les structures intercommunales sont cependant libres de réaliser des études hydrauliques ou agricoles complémentaires à leurs frais si elles le souhaitent.

Dans le même temps, le Département estime particulièrement important de veiller à la phase d'appropriation de la démarche par les acteurs locaux : « *La phase d'appropriation par les acteurs locaux de la démarche a toujours été la préoccupation principale du Département, car au-delà de l'aspect financier, il importe avant tout de renouer le dialogue entre tous les acteurs du territoire* ». Il précise que « *les EPCI, maîtres d'ouvrage de leur GERPLAN :*

- *déclinent le cahier des charges en fonction de leurs problématiques propres ;*
- *choisissent librement le bureau d'études chargé du diagnostic paysager et environnemental ;*
- *décident de la composition du comité de pilotage ;*
- *définissent les modalités de la concertation publique. »*

A la chambre, qui voit une certaine contradiction, voire une atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales dans la mesure où un cahier des charges type est mis à disposition, le Département a répondu que les EPCI restent totalement libres de s'engager ou non dans un GERPLAN et de choisir leurs prestataires.

#### *Le système d'information géographique*

Le Département a mis en place un système d'information géographique très développé et dont les cartes sont librement accessibles à partir de son site internet. Il résulte d'un effort important du Conseil général sur plusieurs années de collecte et de numérisation des données (investissement initial en 2006 de 200 k€, puis maintenance annuelle de 70 k€ et un changement de version important en 2012 pour 50 k€) qui participe certainement à la bonne information des acteurs et de la population du territoire. A ce jour, 120 conventions de partenariats ont été signées avec le Conseil général. Les partenaires sont en priorité des communautés de communes (23 sur 28 ont signé une convention) et des communes (47 sur 377 ont signé une convention). Les autres partenaires sont des partenaires institutionnels (direction départementale des territoires - DDT, agence régionale de santé - ARS) ou locaux (Service départemental d'incendie et de secours - SDIS, associations telles que le club vosgien ou « *les cyclistes associés ...* »). L'application concerne les POS-PLU, les données cadastrales, les sentiers du club vosgien. Outre sa partie « *grand public* », Infogéo offre à ses partenaires, un éventail d'outils métiers adaptés aux besoins des communes ou des associations. Ces outils, développés au niveau départemental, sont mis gratuitement à disposition des partenaires et un effort particulier est apporté afin d'adapter au mieux ces applications aux besoins exprimés. Des espaces privatifs sont aussi ouverts, par exemple un espace de saisie des défibrillateurs pour le SDIS ou un espace concernant les emprises

de réseaux pour les collectivités. Le site recense jusqu'à 600 utilisateurs par jour.

#### 1.4 La participation à des groupes de travail régionaux ou nationaux

Le Département participe activement à des groupes de travail nationaux du MEDDE dans le domaine de l'hydraulique où son expérience est reconnue, ainsi qu'aux journées et colloques nationaux organisés notamment par l'ADEME, AMORCE ou le réseau IDEAL et aux réunions de l'association nationale des commissions locales d'information (ANCLI). Le Département indique participer naturellement à des groupes de travail régionaux. Il estime que ces groupes de travail ne prennent pas suffisamment en compte les problématiques locales, que les délais de concertation sont en général insuffisants et que ces groupes se résument souvent à des instances de consultation formelles.

Dans le domaine de l'énergie, le Département indique avoir participé à l'élaboration du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et être membre de la conférence régionale de l'énergie et de l'atmosphère (CRAE). Il a approuvé le SRCAE par délibération le 11 mai 2012. Cependant, cette dernière instance, bien qu'utile pour faciliter la concertation entre les acteurs, n'est pas réellement opérationnelle en ce qui concerne le recueil d'indicateurs ou le pilotage concret des politiques.

Le Département met en avant en matière de groupes de travail, l'exemple de la commission locale d'information et de surveillance (CLIS) de la centrale nucléaire de Fessenheim, créée en 1977, pilotée par un vice-président du conseil général et animée par le service Energie et Recyclage. Le principe de l'existence de cette Commission et son activité ont effectivement été repris au niveau national pour les CLI et la CLIS de Fessenheim reste la seule, en France, qui réalise des études et expertises indépendantes à la demande des associations membres. Pour le Département, il s'agit d'un bon exemple où, contrairement aux groupes de travail susmentionnés, il a pu, avec les acteurs locaux concernés, soulever un débat repris au niveau national sur la prise en compte d'un risque probabiliste de survenance d'un séisme.

## 2. LE RAPPORT SUR LA SITUATION EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

L'article 255 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a soumis les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants à la présentation, préalablement au débat sur le projet de budget, d'un rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable. La présentation du rapport doit faire l'objet d'une délibération spécifique de l'organe délibérant.

Le Conseil général du Haut-Rhin a présenté son premier rapport de développement durable en séance publique du 14 octobre 2011. Comme toutes les collectivités qui ne pratiquaient pas l'exercice de façon spontanée, les services du Département ont réalisé ce rapport dans des délais très contraints. Les dispositions réglementaires concernant le contenu du rapport ont été publiées tardivement, par décret n° 2011-687 du 17 juin 2011. Ce décret a imposé l'exercice dès la préparation des budgets pour 2012. Concernant le contenu, le décret indique que le rapport sur la situation en matière de développement durable doit comporter, au regard des cinq finalités du développement durable<sup>5</sup>, le bilan des actions conduites au titre du fonctionnement et des activités internes de la collectivité et le bilan des politiques publiques, mis en œuvre sur son territoire. Il précise également que ces bilans doivent comporter une analyse des modalités d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des actions, politiques publiques et programmes.

<sup>5</sup> 1 - Lutte contre le changement climatique, 2 - Protection de la biodiversité, des milieux et des ressources, 3 - Epanouissement de tous les êtres humains, 4 - Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations, 5 - Dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables.

Le 3 août 2011, une circulaire du ministère de l'Écologie est venue préciser les modalités de mise en œuvre du dispositif et apporter un éclairage sur les objectifs de la nouvelle obligation. Il s'agit d'inscrire l'action des collectivités locales dans un contexte général de transparence et d'informations à destination des citoyens dans le sens d'une plus grande intégration du développement durable à tous les niveaux.

Le processus d'élaboration du rapport est facilité lorsque la collectivité est signataire d'un agenda 21, la collectivité pouvant s'organiser sur la base des cinq éléments de démarche que sont : la participation des acteurs, l'organisation du pilotage, la transversalité de l'approche, le dispositif d'évaluation partagé et la stratégie d'amélioration continue. Le Département n'ayant pas mis en place d'agenda 21, le processus d'élaboration s'est appuyé sur divers rapports et outils préexistants.

Pour le Département du Haut-Rhin, la publication du rapport a été l'occasion de rappeler l'ancienneté de sa démarche. Le rapport est en effet précédé d'un résumé liminaire : *« Le Département du Haut-Rhin a de tout temps été exemplaire en matière de développement durable. Sa présence dans les domaines environnemental et social ainsi que sur des politiques volontaires et des démarches inédites telles que les GERPLAN, depuis plus de 10 ans, en témoigne. Les principales originalités du Département concernent les GERPLAN, la gestion des rivières et des barrages, une politique très volontariste sur les déchets et plus récemment sur l'énergie, ainsi que son action sociale très forte, tournée vers les territoires intégrant l'ensemble de la population et touchant toutes les générations ... ».*

Le Conseil général du Haut-Rhin s'est livré, dès l'exercice 2011, à un travail d'analyse approfondi aboutissant à un rapport de 32 pages. Le rapport 2012 est constitué d'une actualisation à la marge du rapport 2011 et de sa présentation synthétique, plus pédagogique et plus lisible, dans une plaquette de 20 pages. Le rapport de développement durable est nourri par l'ensemble des rapports spéciaux de la collectivité : bilans et perspectives du plan de gestion de l'espace rural (GERPLAN) ; rapport d'orientation relatif à la maîtrise de l'énergie et le plan départemental de maîtrise de l'énergie; schéma directeur du transport ; schémas d'aménagement et de gestion des eaux des rivières (SAGE) ; plan départemental de prévention et de gestion des déchets (PDPGDND) ; plan départemental de prévention des déchets (PDP) ; programmes triennaux dans le domaine de l'insertion... (voir annexe 4).

D'après les services du Département, le rapport présenté en 2011 n'a pas suscité d'intérêt particulier ou de réaction des conseillers généraux au stade de son élaboration ou au moment du vote. En 2012, la présentation, à l'assemblée délibérante, d'une plaquette plus succincte et plus pédagogique a suscité des questionnements et des réactions de plusieurs conseillers généraux.

Le rapport 2011, comme celui de 2012 dans une moindre mesure, contient quelques éléments chiffrés mais de niveau hétérogène (données annuelles ou sur plusieurs années par exemple), ne permettant pas, alors qu'il s'agit d'un document présenté dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, d'obtenir une vision exhaustive de l'engagement du Département en faveur du développement durable ou même sur l'une des cinq finalités précitées, sur une période précise. Même s'il a fait l'objet de débats à la fois en Commission Thématique et en séance plénière, il ne permet pas non plus d'orienter les choix budgétaires au regard des résultats obtenus.

Le rapport 2011, comme celui de 2012, a été réalisé en interne par la direction de l'environnement et du cadre de vie en collaboration avec d'autres directions impliquées dans des problématiques de développement durable. Les agents de la collectivité ne se sont pas emparés collectivement du sujet et la transversalité est restée faible, mais avec la création d'une Direction générale adjointe réunissant les principaux acteurs du développement durable, la situation devrait évoluer à l'avenir.

Le Département ne s'est pas servi du rapport de développement durable comme d'un outil

de communication ou de dialogue avec les citoyens. D'une façon plus générale, l'engagement de la collectivité en faveur de développement durable n'est pas mis en avant sur le site du conseil général.

Concernant le contenu du rapport, le Département du Haut-Rhin n'a pas suivi les trames proposées par la circulaire du 3 août 2011. La première partie du rapport (A) est consacrée à la présentation des GERPLAN et à la définition du développement durable. La démarche GERPLAN est présentée comme un outil intercommunal au service d'un développement durable (historique, élaboration et objectifs). La seconde partie consiste à démontrer comment le Département contribue aux différentes finalités du développement durable. Aucune information n'est donnée sur la méthodologie d'élaboration du rapport ou d'évaluation des politiques publiques, contrairement à ce que prévoit le décret n° 2011-687 du 17 juin 2011.

Une nouvelle grille d'analyse a été proposée par le Commissariat général au développement durable (CGDD) dans le guide publié en juin 2012 : « *Premiers éléments méthodologiques pour l'élaboration du rapport sur la situation en matière de développement durable* ». Ce guide invite à s'interroger pour chaque programme et politique publique sur la prise en compte des cinq finalités ainsi que sur les impacts croisés entre politiques. Une grille d'analyse, tirée de cette circulaire et remplie par le Conseil général, donne des éléments d'information intéressants, se prêtant à la confrontation des points de vue et susceptible de générer une réflexion. Présentée dans le tableau 1 ci-après, elle mériterait d'être prise en compte lors de la préparation du prochain rapport sur la situation en matière de développement durable.

Tableau 1 : Analyse croisée des politiques du Département au regard du développement durable

Impact/ Programme d'action	Changt. Climat et air	Biodiversité et milieux	Dévt. éco responsable	Epanouit	Cohésion sociale	Dépenses totales 2011	Observ°
GERPLAN	+	++	++	+	+	250 k€	Evaluation de la démarche en 2011/2012
PCET + PLAN ENERGIE	++		+			BP 2012 : 129 k€ en fonctionnement et 970 k€ en investissement	
PDP + PDPGDND	En cours d'évaluation	En cours d'évaluation	En cours d'évaluation	En cours d'évaluation	En cours d'évaluation	BP 2012 : 880 k€ en fonctionnement + 1 020 k€ investissement	
Pistes cyclables	++			+	+	2 835 k€ investissement	
Volet Transports des CTV	++			+	+	296 k€ fonctionnement	
Navette Euroairport	++			+	+	127 k€ fonctionnement	
Fauchage différencié bords de routes	+	++	+				
Limitation éclairage public	++		+				
Plan de prévention du bruit	+		+	+			
Covoiturage	++			++	++		
Parking relais	++						
Transports interurbains	++			+	+	30 700 000 € de fonctionnement	

Source : Conseil général du Haut-Rhin

Légende : Impact Positif (++) / Neutre (+) / Négatif (-)

L'évaluation des politiques publiques et la mise en place d'une stratégie d'amélioration continue nécessitent que la collectivité se dote d'outils pour suivre et évaluer son action. Elle pourrait s'inspirer des référentiels proposés par le ministère chargé de l'écologie pour les projets territoriaux de développement durable.

Recommandation n° 2 : La chambre rappelle qu'il y a lieu d'établir le rapport sur la situation en matière de développement durable prévu par l'article 255 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, notamment en s'appuyant sur les outils méthodologiques proposés par le ministère chargé de l'écologie afin de le rendre synthétique et compréhensible par les élus et les citoyens en partant d'un diagnostic des principaux enjeux du territoire dans les champs de compétence du Département et en identifiant des objectifs prioritaires au sein des cinq finalités du développement durable, tout en intégrant un volet sur les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des politiques en association avec la population locale.

### 3. LA COHERENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES LIEES AU DEVELOPPEMENT DURABLE DU DEPARTEMENT

De manière générale, la position du Département est de donner la priorité au développement d'axes de travail volontaristes élaborés au niveau local plutôt que de favoriser l'intégration locale d'obligations réglementaires élaborées à une autre échelle : *« La démarche de développement durable du Département du Haut-Rhin s'appuie majoritairement sur le volontariat et la réussite de cette politique montre le bien-fondé de cette pratique.... Selon les thématiques abordées, la transcription de mesures volontaires en mesures réglementaires peut s'avérer particulièrement contre-productive en démotivant certains acteurs indispensables comme les agriculteurs, voire les élus locaux qui se sentent dépossédés par un encadrement réglementaire de leur pouvoir d'action locale ».*

#### 3.1 Les GERPLAN, le schéma régional de cohérence écologique et la maîtrise du foncier

Le Département indique qu'il accorde *« une attention particulière à l'articulation entre les GERPLAN et le SRCE »* et précise que *« La problématique de l'étalement urbain est régulièrement abordée dans les GERPLAN dont certains intègrent un programme de protection des terres agricoles périurbaines »*. A la chambre qui observait qu'aucun exemple de mise en pratique n'a pu être fourni, le Département a précisé que la mise en œuvre de mesures relevant de cette problématique s'inscrivait en effet dans un temps long et dépendant de décisions de nature réglementaire d'acteurs locaux qui échappent en général au Département. De fait, il apparaît que des problèmes d'échelle restent difficiles à résoudre entre le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et sa trame verte et bleue élaborés au 1/480 000e et au 1/100 000e, et l'intégration à un niveau fin dans le GERPLAN élaboré au 1/25 000e voire à la parcelle. Le Département estime qu'un travail méthodologique reste à mener, notamment pour les aires protégées et la trame verte.

L'intégration des enjeux environnementaux et agricoles sur le terrain est au cœur de la démarche GERPLAN. La première délibération du Département concernant les GERPLAN date de février 2000. Il s'agit de soutenir les communes ou structures intercommunales s'engageant dans un plan de gestion de l'espace rural et périurbain et notamment leurs études préalables sur l'évolution du paysage, la préservation de la ressource en eau, la préservation du petit patrimoine rural, des espaces naturels et zones de loisirs, etc. Au-delà de la phase étude, il est prévu que soit engagée une réflexion sur des mesures d'aide du Département en cohérence avec les mesures agro-environnementales de l'époque, les contrats territoriaux d'exploitation (CTE)

La seconde délibération-clé concernant les GERPLAN date de décembre 2005 dans le cadre du BP 2006. Il y est précisé en introduction que « *A travers les Plans de gestion de l'espace rural et péri urbains, le Département du Haut-Rhin poursuit une démarche de gestion durable de l'espace en concertation étroite avec tous les acteurs. Cette politique est unique et exemplaire au niveau national. Elle s'inscrit dans une logique d'Agenda 21 et dans l'esprit du 2e pilier de la nouvelle Politique Agricole Commune vouée au développement rural* ». Les actions éligibles aux GERPLAN à ce stade sont les actions agro-environnementales et agricoles, les actions menées dans le domaine de l'eau (maîtrise des inondations, coulées de boues, préservation de la ressource et des cours d'eau, lutte contre la pollution par les produits phytosanitaires), les actions environnementales et liées au paysage (préservation des milieux naturels, des vergers traditionnels hautes tiges, des ceintures vertes autour des villages, réouverture d'espaces enfrichés, élimination des points noirs paysagers, insertion des réseaux électriques et téléphoniques) et l'animation. Une articulation est prévue avec la mesure agro-environnementale ayant pris la suite des CTE, les contrats d'agriculture durable (CAD). Une bonne articulation est prévue avec les politiques nationales de préservation de la ressource en eau, illustrée notamment par la participation du Département au Groupe Régional Eau et Produits Phytosanitaires d'Alsace.

Pour la chambre, si le Département a su construire une politique GERPLAN très cohérente avec les politiques agroenvironnementales de la PAC et les politiques de préservation de la ressource en eau, une même exigence de cohérence doit être recherchée avec le SRCE, les trames vertes et bleues et l'objectif de maîtrise de consommation du foncier.

Recommandation n° 3 : La chambre recommande de développer la cohérence des GERPLAN avec le SRCE.

### 3.2 L'action du Département dans le domaine des économies d'énergie et des énergies renouvelables

*La politique « énergie », bien qu'ancienne et multiforme, souffre d'un déficit d'exécution*

Le Département a délibéré le 19 octobre 2007 pour valider le « *Plan départemental de l'énergie* ». Les orientations du plan départemental de l'énergie s'inscrivent dans le cadre des engagements nationaux et internationaux de la France tels qu'ils ont été retranscrits dans la loi du 13 juillet 2005, loi programme des orientations de la politique énergétique. L'analyse de la situation locale est faite à partir de l'étude « *L'énergie en Alsace de 2000 à 2020, chiffres clés et perspectives* » réalisée dans le cadre de la CREA en 2003 (chiffres datant de 2000 et non départementalisés). Les orientations de ce plan sont :

- les économies d'énergie dans l'habitat ;
- les énergies renouvelables : filière bois-énergie, géothermie, énergie éolienne, méthanisation, biocarburants, petite hydraulique, énergie solaire ;
- la modulation des aides : aide aux bâtiments, projets pilotes, nouvelles filières de valorisation ;
- exemplarité du Conseil général : diagnostic énergétique des bâtiments départementaux et des collèges, projets pilotes, mise en œuvre de la charte pour la qualité de l'air ;
- actions en direction du public : aide aux investissements des particuliers, sensibilisation et conseils aux ménages, projets pilotes d'économie des ménages, soutien à des salons et autres manifestations à destination du public ;
- action sociale : insertion, évolution du fonds de solidarité logement ;
- actions pédagogiques : exposition sur les énergies renouvelables et les économies d'énergie, actions en direction des collèges ;

- partenariats : institutionnels, conventionnement avec les producteurs d'énergie, autres intervenants, échanges transfrontaliers ;
- animation et suivi : veille technique et expertise, suivi et évaluation du « *plan départemental de l'énergie* ».

Le plan n'a pas de terme fixé, ni d'enveloppe financière. Pour 2008, 3 M€ d'autorisations de programme (AP) en investissement et 300 k€ de crédits de paiement (CP) investissement et 70 k€ en fonctionnement ont été inscrits au budget. Il n'a pas été possible de déterminer les projets réellement mis en œuvre au titre de ce plan départemental de l'énergie, ni les montants réellement dépensés. Cela traduit l'absence d'outils de suivi de ce type d'action et surtout le très faible taux de réalisation du plan. Seules quelques opérations ont été mises en œuvre, en étant d'ailleurs reprises d'année en année dans les rapports de présentation budgétaire du Département pour sa politique de l'énergie. Dans sa réponse, le Département a précisé que, dans le principal domaine des actions envisagées jusqu'à ce jour, à savoir la micro hydraulique, il a choisi de travailler avec des industriels locaux pour développer de nouvelles technologies. Ces développements ont pris plus de temps que prévu et la première turbine a été installée avec 18 mois de retard par rapport aux prévisions. Ce retard sera, selon le Département, progressivement rattrapé dans les prochaines années.

Le plan reprend d'ailleurs lui-même des actions qui lui sont antérieures, telles que le projet pilote lancé en 2005 entre les conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et le rectorat de Strasbourg pour réaliser des « *Agendas 21 d'établissements* » dans les collèges. Il s'agissait d'une démarche visant à mettre en application la notion de développement durable au travers d'un travail pédagogique et de réalisations concrètes menées par l'ensemble des acteurs de l'établissement. Un guide méthodologique a été réalisé en 2005. L'opération a été mise en œuvre en 2006–2008 par six collèges, dont deux dans le Haut-Rhin, Fortschwihr et Ribeauvillé. Une manifestation présentant les résultats de l'agenda 21 du collège de Fortschwihr, avec notamment l'inauguration d'une mare pédagogique, a eu lieu le 26 avril 2006. L'action sur les « *Agenda 21* » dans les collèges se poursuit au Collège de Wittelsheim et le Département y apporte un soutien technique (mare pédagogique, pelouse fleurie, ...).

En juin 2008, une « *stratégie interdépartementale dans le domaine de l'énergie* » est présentée à la 6e Commission en application des préconisations en matière de partenariats institutionnels du plan départemental de l'énergie. Cette stratégie interdépartementale prévoit plusieurs axes de travail :

- maîtrise de la demande en énergie ;
- favoriser le recours aux énergies renouvelables ;
- prendre en compte les spécificités du monde de l'entreprise ;
- actions transversales (effectuer des échanges avec les pôles de compétitivité français et allemands ; renforcer la présence des départements dans la CREA ; construire la position des départements en tant que personne publique associée pour la prise en compte des enjeux énergie dans les documents de planification ; diffuser auprès des élus locaux et des aménageurs les principes de l'aménagement durable ; réaliser une exposition sur les énergies renouvelables et les économies d'énergie à destination des collèges et du grand public ainsi que des professionnels).

En terme de gouvernance, la stratégie interdépartementale prévoit un comité de pilotage au moins annuel et un comité technique au niveau de chaque département pouvant travailler en interdépartemental ainsi que des groupes de travail le cas échéant. Le partenariat avec l'ADEME n'a pas été formalisé et peu de rencontres ont réellement eu lieu ou d'opérations mises en œuvre. La chambre n'a pas pu obtenir de comptes rendus du comité de pilotage et du comité technique, ni d'évaluation de cette stratégie sur les quatre années écoulées, 2009–2012, pourtant assez récentes.

Cela traduit soit l'absence d'outils de suivi du Département, soit l'inexistence de mise en œuvre de cette stratégie.

En 2009, le Département délibère sur la création d'un groupe projet « *Energies renouvelables* » qui « *aura pour principal objet de traduire les orientations stratégiques déjà décidées en mesures concrètes dans tous les domaines de compétence du Département, en veillant, dans ce domaine éminemment transversal, à donner une cohérence d'ensemble à la nouvelle politique départementale de maîtrise de l'énergie* ». Les axes d'actions sont : l'exemplarité du Département sur son patrimoine bâti, les critères de subventions, le conseil aux particuliers, la mise en place d'une « *Maison de l'énergie* », le domaine de l'urbanisme et la formation professionnelle, ainsi que « *tous les autres sujets dont le Groupe Projet souhaitera se saisir* ». Sont votés 4 M€ en AP et 1,25 M€ de CP d'investissement ainsi que 62,5 k€ de fonctionnement. La chambre n'a pas pu obtenir de comptes rendus de ce groupe de travail, ni de bilan de son action.

Ont été réalisés en 2009 :

- l'identification de certificats d'économies d'énergie pour 9 GWh ;
- la réalisation d'une exposition pour scolaires et grand public sur les économies d'énergie ;
- la mise en place d'un groupe de « volontaires pour le climat » au sein de l'administration départementale. Ce groupe de travail a mis en place des actions de sensibilisation des agents du Département (intranet, conférences, etc.) ;
- le lancement d'un plan de déplacement d'entreprise non mis en place à ce jour ;
- la participation au programme Interreg IV « Réseau trinational sur l'énergie dans la région métropolitaine du Rhin Supérieur – Performance énergétique des bâtiments » qui est une plate-forme d'échange d'expérience en la matière ;
- une étude sur la filière bois énergie par le syndicat mixte du pays de Thur-Doller ;
- le soutien au chantier école sur l'éco-construction de l'AFPA ;
- le soutien à l'unité de méthanisation du groupement Agrivalor Energie à Kaysersberg.

#### *Une politique de valorisation des certificats d'énergie efficace et en développement*

En 2011, il est délibéré la création d'un groupe de travail interservices adossé au groupe de travail « *Energies renouvelables* » renommé « *Energies nouvelles* ». Ce groupe de travail s'est réuni en 2011 et 2012 pour identifier les actions d'économies d'énergie réalisées par les services et générer des certificats d'économie d'énergie. 36,4 GWh supplémentaires de certificats d'économie d'énergie ont ainsi été répertoriés. Il a aussi travaillé sur la possibilité pour le Département de récupérer une part de certificats d'économie d'énergie sur les opérations communales ou intercommunales qu'il subventionne : la collectivité pourrait se positionner comme tiers regroupeur pour déposer les certificats d'économies d'énergie des communes, notamment sur les opérations qu'elle subventionne. Ce point a été validé par délibération de la commission permanente du 17 juin 2011.

#### *Une politique de l'énergie qui s'appuie sur un partenariat fort avec EDF*

Le Département a signé en octobre 2010 une convention avec EDF pour la période « *mi 2008–mi 2011* », puis étendue par avenant (non daté) au 31 décembre 2013 dont l'article 3 prévoit que : « *Sur la période mi 2008–mi 2011 le groupe EDF consacrerait des moyens financiers spécifiques, en complément de ses efforts actuels, pour développer des actions au service du développement durable en Alsace* :

- 5 M euros supplémentaires seront consacrés à l'appui, pour les projets qui le nécessitent, pour le développement ou la modernisation de moyens de production d'énergie renouvelable ;
- 1,5 M euros supplémentaires seront consacrés aux actions de développement de la formation en matière énergétique, de la solidarité, de la culture régionale et du patrimoine naturel en Alsace ;
- 10 M euros supplémentaires seront disponibles pour accompagner les programmes et actions de réduction des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments en Alsace, et à la protection de la biodiversité en Alsace.

*Sur la même période de 2 ans, le CG 68 engagera 2 M euros dans la maîtrise de l'énergie. ».*

La chambre note le fort effet de levier de cet engagement. Selon cette convention, le Département dépense 2 M€ dans le cadre de sa politique de l'énergie, tandis que l'engagement d'EDF est d'un montant huit fois supérieur pour des projets pouvant être portés par l'ensemble des collectivités alsaciennes. Dans sa réponse, le Département indique que la part strictement départementale est de 790 000 €, dont il a déjà touché 540 000 €.

Cette convention est additionnelle à une autre convention relative à la concession de Kembs par laquelle le Conseil général a obtenu un financement spécifique d'EDF pour des actions hydrauliques ou environnementales à hauteur d'environ 3 M€ par an en compensation d'une redevance moindre.

La chambre n'a pas pu disposer de bilan financier complet de la politique énergie du Département sur la période 2008-2012. Entre 2008 et 2012, la convention globale avec EDF a donné lieu à un versement de 0,46 M€ par EDF alors que celle liée à la concession de Kembs a donné lieu à un versement de la part d'EDF de 11,4 M€. La chambre s'interroge sur la réalité des dépenses du Département au titre de sa politique énergie entre 2008 et 2012, tant en investissement qu'en fonctionnement, l'avenant prolongeant la convention jusqu'au 31 décembre 2013 laissant supposer que les projets prévus ne se sont pas concrétisés. Le Département précise que cette convention sera soldée en 2013. De ce fait, la chambre note qu'au final, sur 2008 – 2012, le Département a un solde excédentaire sur sa politique énergie tant en investissement qu'en fonctionnement.

#### *Le Département n'a pas finalisé son PCET dans les délais réglementaires*

L'article 75 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement codifié aux articles L. 229-25 et L. 229-26 du code de l'environnement, prévoit l'obligation pour les conseils généraux de réaliser un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre et d'adopter un plan climat énergie territorial d'ici le 31 décembre 2012. Les départements doivent intégrer ce plan à leur rapport sur la situation en matière de développement durable.

Le décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011 relatif au bilan des émissions de gaz à effet de serre et au plan climat-énergie territorial précise le contenu et les modalités d'élaboration et de révision des PCET. Pour le Département, le PCET doit porter sur son patrimoine et sur ses compétences. Il doit contenir un bilan des émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre lui-même rendu public et mis à jour tous les trois ans, des objectifs stratégiques et opérationnels de lutte contre le changement climatique et d'adaptation au changement climatique, des programmes d'actions contenant des objectifs chiffrés (le cas échéant en équivalent T CO<sub>2</sub> économisées, en TEP d'économies d'énergie ou en puissance installée pour chaque filière d'énergie renouvelable et en perspectives de production annuelle), un volet concernant la sensibilisation des agents et du public et un dispositif de suivi et d'évaluation. Le PCET fait l'objet d'une consultation du public et doit être mis à jour tous les cinq ans. Il est compatible avec le SRCAE dont il constitue un outil de déclinaison sur le territoire. Il constitue le volet climat des

collectivités qui se sont dotées d'un Agenda 21.

Dans le rapport sur la situation en matière de développement durable adopté en octobre 2011, il est indiqué que le Plan départemental de maîtrise de l'énergie adopté en 2007 et complété par la stratégie interdépartementale avec le Bas-Rhin voté en 2008 répondent déjà aux objectifs des PCET. Après avoir cerné plus précisément le contenu des PCET, le Conseil général a délibéré le 11 mai 2012 pour engager la réalisation d'un PCET d'ici le 31 décembre 2012. Il met en place pour cela un groupe de travail interservices dédié piloté par la direction de l'environnement et en s'appuyant sur les travaux préexistants. En réalité, le PCET départemental ne sera finalisé qu'au second semestre 2013. A ce stade, seul le plan du document est réalisé.

Un bilan carbone a été réalisé en 2012 par l'ASPA avec l'appui de l'ADEME en prenant comme année de référence 2010. Il ne porte que sur les bâtiments de la collectivité et est basé sur 60 % des bâtiments du Département, soit 80 % de la surface totale. A partir d'un certain nombre d'hypothèses, notamment en matière de chauffage, le bilan carbone du Département est estimé à 5 026 TEC. Cependant, outre que les données sont parfois contradictoires (le chiffre de 6 900 TEC est aussi évoqué) et qu'il ne contient aucun plan d'action, ce document ne répond pas à la définition attendue d'un bilan carbone dans le cadre de l'élaboration d'un PCET départemental. Le Département doit en effet établir un bilan des émissions de gaz à effet de serre portant sur son patrimoine et sur l'exercice de ses compétences en tenant compte des émissions directes et indirectes. D'après les services, ce travail est en cours et sera finalisé courant 2013.

Avec la nouvelle organisation mise en place en septembre 2012, le contrat d'objectif a été signé avec les services concernés pour traiter collégialement la transition énergétique et les outils informatiques permettant de réaliser un état des lieux précis et un suivi fin en phase de déploiement permettront de faciliter le travail transversal sur cette thématique.

*Une politique départementale de l'énergie articulée avec celle de la région au travers de la CREA mais pas totalement cohérente avec les objectifs du SRCAE*

L'articulation entre la politique du Département et de la région au titre de l'énergie s'est traduite par la signature par le Département en 2010 de la charte de la CREA. Cette charte engage le Département à participer aux travaux de la CREA pendant cinq ans et à désigner un représentant, à mettre en place des indicateurs de suivi de la politique départementale et un engagement général dans des actions « Facteur 4<sup>6</sup> ». Le 16 janvier 2009, le Département a désigné un titulaire et un suppléant. En réalité, il n'y a pas à proprement parler d'indicateurs de suivi définis par la CREA et qui pourraient permettre à l'échelle de la région de formaliser le suivi des politiques dans le domaine de l'énergie. Il s'agit pour les participants plus d'échanger sur leurs pratiques et les résultats obtenus. Il ne semble pas que le Département du Haut-Rhin ait à ce jour pris l'initiative de présenter la politique qu'il mène dans le domaine de l'énergie ou les résultats obtenus au sein de ce forum.

En 2011, le Département a amplifié sa politique de soutien à la rénovation thermique du parc locatif public existant pour mieux prendre en compte les secteurs urbains. Il s'agit d'une aide de 3 000 € par logement (dans le cadre de démarches globales sous condition du nombre de logements aidés par opération) permettant d'atteindre un gain après travaux d'au moins 40 % de la consommation énergétique et d'au-moins 80 kWh/m<sup>2</sup>/an sachant que la consommation initiale doit être d'au moins 200 kWh/m<sup>2</sup>/an, ce qui permet d'aider jusqu'à 120 kWh/m<sup>2</sup>/an. En 2012, le Département a dégagé une enveloppe de 750 000 € sur ce programme, soit de quoi aider 250 logements au mieux. Pour mémoire, le SRCAE se fixe dans son orientation « Généraliser la

<sup>6</sup> « Le facteur 4 correspond à un objectif de division par quatre de nos émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, afin de contenir le réchauffement climatique à un niveau d'élévation de 2° C. » Source : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du Territoire – Novembre 2008.

*rénovation énergétique du parc bâti résidentiel existant centrée sur la basse consommation* » un objectif de rénovation d'environ 19 000 logements par an sur la région Alsace au niveau basse consommation (BBC) soit une consommation inférieure ou égale à 104 kWh/m<sup>2</sup>/an. La politique départementale n'est donc pas cohérente avec le SRCAE, ni en volume (nombre de logements rénovés), ni en objectif de résultat. Dans sa réponse, le Département a précisé qu'il avait, dès l'origine, fait remarquer que les objectifs du SRCAE étaient trop ambitieux.

Enfin, le Département a signé un « *contrat local d'engagement contre la précarité énergétique* » qui prend effet au 1<sup>er</sup> novembre 2011 sur l'ensemble du territoire du Département hors Mulhouse Alsace Agglomération avec l'Etat, l'ANAH, la CRAVAM, la MSA, la CAF, l'ADIL, GDF Suez et Pro Civis Alsace pour assurer la rénovation thermique de 250 logements sur la période 2011-2013. Il n'y a pas d'objectif précis en termes de plafond de consommation d'énergie fixé. Le Département s'engage à financer la mission de suivi et animation du programme d'intérêt général « *Lutte contre l'habitat indigne* », l'évaluation de la situation des ménages, les diagnostics énergétiques avant et projetés après travaux, l'aide à l'élaboration du projet et au montage du dossier, l'aide au suivi, à la réception des travaux et à la demande de paiement des subventions. Là encore, il n'y a pas de cohérence affirmée avec le SRCAE. Les objectifs fixés pour 2012 étaient d'aider 121 logements. Au final seuls 50 logements seront aidés en 2012 dont 45 au titre de la précarité énergétique et cinq au titre de l'habitat indigne. En ce qui concerne les 45 logements aidés au titre de la précarité énergétique, le montant moyen des travaux par logement est de 17 630 € et le gain énergétique moyen est de 35 %. Le Département a mobilisé 22 500 € sur ces dossiers en 2012. Malgré une dynamique du programme sur le second semestre 2012, il semble qu'il soit nécessaire de l'ajuster pour mieux coller aux contraintes locales : travaux plus importants du fait des contraintes climatiques, nécessité de mieux aider les solutions faisant appel au bois, niveau des aides insuffisant au regard de la population cible, souvent des personnes âgées qui recherchent aussi par ailleurs une adaptation de leur logement à la perte d'autonomie.

Pour la chambre, et sans que cela puisse porter atteinte au principe de libre administration des collectivités concernées, un rapprochement des politiques régionales et départementales dans le domaine de l'efficacité énergétique des bâtiments et des énergies renouvelables est indispensable à court terme pour garantir une mise en œuvre efficace et efficiente du SRCAE, ainsi que pour la parfaite lisibilité de ces politiques pour leurs usagers et pour les citoyens (harmonisation des dispositifs d'aide, extension de la notion de guichet unique, démarches concertées vers les entreprises, positionnement cohérent sur les documents d'urbanisme, etc.).

Au final, eu égard au montant des dépenses engagées, à l'importance réelles des recettes, au retard de certains programmes comme celui de développement de nouvelles micro turbines hydrauliques, la politique de l'énergie n'a pas encore obtenu beaucoup de résultats concrets. Le Département a également indiqué qu'au cours de la période concernée, beaucoup de dossiers d'accessibilité des bâtiments aux handicapés ont été présentés, vu les échéances légales rapprochées de mise aux normes, au détriment de la réhabilitation thermique des bâtiments qui interviendra plus massivement ensuite. Le montant des aides allouées à la réhabilitation thermique est donc resté faible du fait de la demande atone des collectivités pour ces travaux éligibles même si, à mi-2013, d'après le Département, globalement, 1 050 logements ont déjà été aidés et 1 034 sont en instruction.

La valorisation et la communication réalisée par le Département autour de cette politique, notamment dans le cadre du rapport sur la situation en matière de développement durable et la plaquette associée, relèvent plus encore de l'effet d'annonce que de résultats concrets. Enfin, selon ses services, l'année 2013 permettra une remise à plat de la politique énergie du Département, notamment dans le cadre de la réalisation du PCET.

Recommandation n° 4 : La chambre invite le Département à réexaminer sa politique « énergie » pour la dynamiser et à achever le Plan Climat de l'administration départementale conformément aux prescriptions de l'article 75 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et en garantissant sa compatibilité au regard du SRCAE.

#### 4. LE ROLE D'ANIMATION ET D'ACCOMPAGNEMENT EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

##### 4.1 Les objectifs et les indicateurs mis en place et leur suivi

Le Département s'est fixé comme objectif de couvrir l'ensemble du territoire départemental par un GERPLAN, mais sans se fixer d'échéance précise dans le temps. Il estime ne pas avoir de rôle d'animateur pour l'établissement de documents territoriaux sur l'énergie (PCET locaux par exemple).

Par contre, il estime jouer un rôle d'animateur pour l'établissement par les collectivités compétentes du Haut-Rhin d'un programme local de prévention des déchets dans le cadre d'un plan départemental de prévention en cours d'élaboration (architecture du plan réalisée). Le but de cette démarche est de contribuer à l'atteinte de l'objectif fixé par le Grenelle de l'environnement de réduction de la production de déchets de 7 % sur cinq ans. Le Département du Haut-Rhin est déjà bien placé pour cela. Concrètement, il s'agit de faire en sorte que 80 % de la population soit couverte par un programme local de prévention des déchets d'ici 2015. En 2010, d'après les services du Département, 76 % de la population du département était couverte par un programme local de prévention des déchets, ce qui rend l'objectif très atteignable.

Le Département a signé pour cela une convention de partenariat avec l'ADEME le 21 novembre 2011. Cette convention prévoit la définition du plan départemental de prévention au cours de la première année d'exécution de la convention, c'est-à-dire en 2012, puis son déploiement sur le territoire au travers de la mise en place de programmes locaux de prévention par les EPCI compétents sur les années 2 à 5 de la durée de la convention. La convention signée entre le Département et l'ADEME prévoit que l'ADEME verse une subvention de 176 679 € pour la première année d'exécution, soit 2012, sous réserve de la mise en œuvre des objectifs fixés (rédaction du plan départemental de prévention notamment). L'absence d'atteinte des objectifs fixés entraîne la prolongation de la durée de la convention. Fin 2012, le plan départemental de prévention n'est toujours pas finalisé. Ce retard est en partie lié à la décision d'agir en partenariat avec le Département du Bas-Rhin, ce que confirme le Département dans sa réponse, coopération qui se traduit par la création d'un poste de chargé de mission porté par le Département du Haut-Rhin mais agissant à 50 % pour le Département du Bas-Rhin, avec remboursement des frais. Le coût total de ce poste est estimé à 20 000 €. Un avenant prolongeant la durée de la convention entre le Département et l'ADEME a donc été validé par délibération du 30 novembre 2012.

##### 4.2 Les moyens d'animation mis en place en interne et en externe

###### *Un soutien conséquent à l'animation des GERPLAN*

Le Département fournit cependant des moyens importants en soutien des démarches GERPLAN lancées sur son territoire. Outre les moyens internes (voir ci-dessus), le Département finance 12 animateurs à 30 %, soit 73 335 € en 2009, 69 285 € en 2010, 74 048 € en 2011 et 52 384 € en 2012 au travers des EPCI.

Le soutien du Département est donc important en phase de lancement de ces démarches, tant par l'animation que par l'aide aux études de diagnostic (40 % de l'étude) soit 109 838 € en

2009, 99 279 € en 2010, 61 284 € en 2011 et 68 970 € en 2012.

En phase de mise en œuvre, le soutien du Département s'établit à 40 % pour l'investissement et 50 % pour le fonctionnement. Les sommes réellement mandatées se répartissent de façon relativement équilibrées entre les actions à proprement parler, les MAET montagne ou plaine et les études et animation.

Il n'y a pas d'aide spécifique prévue pour l'évaluation par l'EPCI de la démarche GERPLAN. Une évaluation de l'ensemble de la politique GERPLAN a été réalisée par le Département de façon globalisée en 2011 (voir point 1.1.1.), ce qui, tout en apportant un éclairage différent des évaluations locales, est tout aussi efficient.

#### *L'animation des programmes locaux de prévention par l'agence départementale de maîtrise des déchets (ADMD)*

En ce qui concerne la mise en place des programmes locaux de prévention des déchets, le Département délibère en juin 2012 pour en confier l'animation à l'ADMD. Dans le même temps, il signe une convention déléguant l'organisation des comités de pilotage du plan départemental de prévention tel que prévu dans la convention avec l'ADEME à l'Agence Départementale de Maîtrise de l'Energie (ADMD). Pour cela, le budget envisagé par l'ADMD est d'environ 55 000 € par an, soit moins d'un tiers de la somme prévue par l'ADEME pour le Département. Vu la faiblesse intrinsèque des moyens de l'ADMD<sup>7</sup>, la chambre s'interroge sur la valeur ajoutée que cette structure pourra réellement apporter dans la mise en œuvre de l'animation des programmes locaux de prévention des déchets sur le Haut-Rhin.

### 4.3 L'éco-conditionnalité des aides du Département

Il n'existe pas de « charte » globale conditionnant les aides du Département à des démarches de développement durable. Le guide des aides 2012 indique dès les premières pages (éditorial du président et notice générale) que pour les communes, EPCI et associations, les aides aux investissements sont conditionnées à l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite et à des économies d'énergie.

Cependant, la chambre constate que les recherches d'économies d'énergie (travaux d'isolation ou de fourniture d'énergies renouvelables) sont une condition uniquement pour les travaux sur les bâtiments existants. Tous les autres travaux d'investissement (bâtiments relais portés par des entreprises, amélioration de meublés touristiques, création ou extension de bâtiments communaux, salles pour les associations...) ne comportent pas de condition spécifique. De même, l'inclusion des opérations dans un GERPLAN n'est pas non plus une condition obligatoire. Les travaux d'aménagements de rivières peuvent aussi être présentés par un syndicat mixte de rivière dans lequel le Département est membre. Un dispositif de même type existe pour l'aide à l'enfouissement des lignes électriques ou téléphoniques. Cette aide est accordée si le projet est inclus dans un GERPLAN ou pour toute commune desservie par ERDF.

Comme le précise le Département dans sa réponse, le GERPLAN apporte un bonus et une éligibilité aux aides. En ce qui concerne les hydrauliques, les travaux de protection contre les coulées de boue sont conditionnés à l'existence d'un GERPLAN alors que les travaux de protection contre les crues qui dépendent des syndicats mixtes fluviaux n'y sont pas intégrés. De même, en ce qui concerne l'intégration paysagère des lignes électriques, il existe un partage entre

<sup>7</sup> Voir le rapport de la chambre d'avril 2010 sur l'Agence départementale de maîtrise des déchets, notamment dans la synthèse : « En conclusion, pour la chambre, l'ADMD est un démembrement du conseil général dont la valeur ajoutée, dans la mise en œuvre de la politique départementale de gestion des déchets ménagers et assimilés, n'est pas démontrée pendant la période sous revue. »

la Région (qui intervient dans les communes classées « *ensemble urbain remarquable* » et celles du Parc Naturel régional des Ballons des Vosges) et le Département qui contient toutes les autres communes desservies par ERDF. Le GERPLAN apporte un bonus pour les communes relevant de la convention régionale mais ayant identifié un point noir paysager. Un vade-mecum a été élaboré en 2005 pour l'instruction des dossiers GERPLAN. Depuis 2010, l'instruction des demandes de financement des postes d'animateurs GERPLAN est assurée par la Délégation à l'action territorialisée et calée sur le vade-mecum de la politique de développement local du Département du Haut-Rhin. Cela permet aussi, selon le Département, d'apporter un cofinancement incitatif sur des territoires ne relevant pas à la base de la convention départementale.

La chambre note l'écart entre la conditionnalité annoncée et la réalité du guide des aides 2012. Pour la chambre, le bonus et éligibilité aux aides apportés par le GERPLAN ne figurent pas explicitement dans le guide des aides 2012, ce qui amène à s'interroger sur l'exhaustivité de ce document. La conditionnalité ne recouvre qu'un nombre d'aides et donc un volume financier réduit et sa pratique devra encore être confortée en matière de développement durable. Le Département a également indiqué qu'au cours de la période concernée, beaucoup de dossiers d'accessibilité des bâtiments aux handicapés ont été présentés, vu les échéances légales rapprochées de mise aux normes, au détriment de la réhabilitation thermique des bâtiments qui interviendra plus massivement ensuite. Le montant des aides allouées à la réhabilitation thermique est donc resté faible du fait de la demande atone des collectivités pour ces travaux.

Recommandation n° 5 : La chambre recommande d'approfondir et d'élargir la démarche engagée en matière de conditionnalité des aides du Département à des critères de développement durable et de veiller à inclure l'ensemble des aides territorialisées (GERPLAN, « *Territoires de vie* ») dans le guide des aides.

## 5. LA CONNAISSANCE DES COÛTS ET L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES ACTIONS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

### 5.1 La connaissance des coûts

L'outil d'analyse fonctionnelle prévu par la nomenclature M52 n'est pas pertinent pour le suivi de l'engagement financier du Département en matière de développement durable. Ce dernier n'a pas mis en place de solution alternative.

Le Département a chiffré les coûts engendrés selon lui par la mise en œuvre des lois Grenelle I et II :

- déchets : coût annuel évalué à 1 M€ pour atteindre les objectifs fixés ;
- eau : les ouvrages de franchissabilité des rivières auront un coût de 0,3 M€ dans une première phase, puis de 5 M€ dans une seconde phase s'étalant sur cinq ans ;
- énergie : il s'agit du principal poste et le coût des travaux de réhabilitation thermique des bâtiments de la collectivité est évalué à 30 M€.

En ce qui concerne la connaissance des coûts des actions mises en œuvre en matière de développement durable hors obligations liées aux lois Grenelle I et II, le Département renvoie au rapport réalisé en 2011 et 2012 sur la situation en matière de développement durable. Cependant, comme cela a déjà été mentionné, ce rapport présente des éléments hétérogènes :

- certaines actions présentées ne sont pas chiffrées (par exemple les actions « phares » de 2012 sur les collèges pour répondre à la finalité concernant la lutte contre le changement climatique : mise en place de modules photovoltaïques, restructuration des locaux, etc.) ;

- certains chiffres ne se rapportent pas seulement à l'exercice écoulé (par exemple, pour les déviations et aménagements des traverses d'agglomérations : « Au bilan, depuis 2000, ce sont près de 172 opérations qui ont été conduites en partenariat avec les communes pour un investissement cumulé du Département de plus de 160 M€. ») ;
- on ne sait pas s'il s'agit de montants prévus ou bien de montants réellement dépensés (par exemple pour le développement de modes de production et de consommation responsables : « Enfin, le Département soutient la construction ou la rénovation des bâtiments d'élevage et leur insertion paysagère dans le cadre du Plan de Modernisation des Bâtiments d'Élevage (PMBE), le soutien annuel étant de 260 000 € jusqu'en 2013. ») ;
- enfin, il n'y a pas de garantie d'exhaustivité (d'autres actions menées, jugées moins importantes, ne sont peut-être pas recensées).

En réponse, le Département a précisé qu'en ce qui concerne le PMBE, 122 projets ont été retenus entre 2007 et 2012 et subventionnés à hauteur de 2 208 k€, dont 950 k€ correspondant à 55 projets en plaine qui s'inscrivent dans le GERPLAN. En notant l'information, la chambre y voit la confirmation du caractère hétérogène du document présenté sur le développement durable.

Pour le Département, les politiques transversales, comme le sont par nature les politiques de développement durable, et notamment les GERPLAN, sont particulièrement difficiles à suivre. Les services du Département font des points financiers réguliers sur la politique GERPLAN aux élus à partir des informations disponibles mais ceux-ci ne constituent pas un suivi exhaustif des actions menées ou une réelle évaluation de cette politique. Ils ne permettent pas au Département d'évaluer l'efficacité de ce type de politiques ou d'élaborer une stratégie d'amélioration continue de celles-ci. Ce n'est qu'à l'occasion de l'évaluation effectuée par le bureau d'études ACTEON sur 10 ans de mise en œuvre des GERPLAN que les coûts pour les communautés de communes et pour le Département ont pu être recensés (voir partie 1.1.) et une analyse de l'efficacité et de l'efficacités de cette politique menée.

**Recommandation n° 6 :** La chambre recommande de mettre en place un outil transversal de suivi financier global et portant sur l'ensemble des actions de l'engagement du Département en matière de développement durable.

## 5.2 L'évaluation des actions menées en matière de développement durable et la mesure des externalités

Le Département n'a pas de tableau de bord de ses politiques en matière de développement durable, au-delà du rapport sur la situation en matière de développement durable. Si ce rapport peut en constituer une première ébauche, celle-ci ne saurait être suffisante. En effet, ces chiffres sont hétérogènes, les périodes de temps concernées ne sont pas précisées et le recensement des actions est à parfaire.

Seule la politique des GERPLAN a fait l'objet, dans le champ du développement durable, d'une évaluation (voir partie 1.). Celle-ci a débouché sur des pistes d'amélioration de cette politique, notamment en termes de cohérence avec la politique des « Territoires de Vie ». Il est prévu qu'à compter de 2014, année durant laquelle se mettra en place une nouvelle génération de contrats de territoires de vie, les deux outils GERPLAN et « Territoires de Vie » deviennent complémentaires. Le GERPLAN restera un outil d'orientation à long terme des actions à mener sur une structure intercommunale, signé par l'ensemble des parties prenantes, alors que le contrat du « Territoire de vie » sera l'outil de programmation budgétaire entre la structure intercommunale et le Conseil général. En outre, une mutualisation des animateurs sera mise en place pour arriver à deux animateurs par « Territoire de vie » pour l'ensemble des GERPLAN de ce territoire.

Le Département n'a pas cherché à mesurer à ce stade les externalités générées par ses actions ou politiques (économies de CO<sub>2</sub>, préservation de superficies naturelles, économies d'énergie, etc.). Cependant, il est intéressant de noter que la démarche du Département dans le domaine de l'énergie depuis 2009 lui a permis de générer des certificats d'économies d'énergie pour un montant total de 45 GWh cumac<sup>8</sup> qu'il compte revendre sur le marché au meilleur prix. D'après le site internet du registre national des certificats d'économie d'énergie, le coût moyen pondéré en décembre 2012 s'établit à 0,433 cent d'euro HT/KWh cumac, soit pour le Département une recette potentielle de 194 850 €. Par délibération de la commission permanente du 17 juin 2011, le Département a fixé un prix minimum de vente des certificats d'économie d'énergie à 0,4 centime d'euro par kWh cumac. Ce prix étant atteint en décembre 2012, le Département a procédé à la vente de ses certificats d'économie d'énergie. Ce type d'opération peut permettre au Département de valoriser très concrètement auprès des élus et des citoyens sa politique dans le domaine de l'énergie.

Orientation n° 1 : La chambre recommande de mettre en place un outil interne au Département ou partagé avec d'autres partenaires pour l'évaluation des politiques publiques au niveau départemental en termes de leurs impacts environnementaux, sociaux et économiques dans la réalité de leur exécution et de restitution à l'ensemble des parties prenantes. Ceci permettra de mettre en évidence notamment l'effet de levier des financements du Département. Un premier champ d'investigation pourrait être la mise en œuvre du plan départemental de prévention des déchets et sa déclinaison sur le territoire.

### 5.3 La collectivité exemplaire : la consommation énergétique des bâtiments

Le Département a réalisé de nombreuses actions sur son propre patrimoine, notamment les collèges, pour faire des économies d'énergie :

- création de chaufferies bois pour les collèges de Burnhaupt-le-Haut en 2009, de Munster en 2004, d'Illfurth en 1998 et Seppois-le-Bas en 2007 ;
- mise en place d'une pompe à chaleur pour le collège d'Illzach ;
- raccordement au chauffage urbain du collège de Rixheim ;
- construction en ossature bois de collèges à Mulhouse (2013), Seppois-le-Bas (2007), Munster (2004) ;
- rénovation selon les normes RT 2012 de collèges à Mulhouse (2006 et un autre à l'étude, un livrable en 2013), Ottmarsheim (à l'étude) et Orbey (2013) ;
- installation de production photovoltaïque d'électricité aux collèges de Fessenheim (2012), Illzach (2010), Ribeauvillé (2012) et Saint-Louis (2009).

Un suivi énergétique de l'ensemble des collèges a été mis en place depuis 2008 (consommations de combustibles et d'eau). Cette tâche mobilise partiellement deux personnes pour la saisie et l'analyse des données à la Direction de l'Architecture. La consommation d'énergie pour l'ensemble des bâtiments gérés est restée stable entre 2009 et 2011 (140 kWh/au m<sup>2</sup>/en moyenne) malgré l'augmentation de superficie de 2 % (voir tableau en annexe 4).

La chambre constate qu'il n'y a pas de démarche globale et organisée du Département en matière d'exemplarité sur son propre patrimoine au sens de la fixation d'objectifs, de la mise en place d'une stratégie déclinée en actions opérationnelles et du suivi de la mise en œuvre et des résultats obtenus.

Le Département a cependant organisé des formations et la sensibilisation de ses agents au

<sup>8</sup> Unité comptable retenue dans le dispositif français de *certificats blancs* ou *certificats d'économie d'énergie*. "Cumac" signifie cumulé et actualisé. Il ne s'agit pas d'une unité d'énergie physique, mais d'une unité de comptabilité adaptée à un travail d'évaluation statistique.

## développement durable :

- formation de 15 techniciens de la Direction de l'Architecture à la rénovation à très basse consommation d'énergie des bâtiments existants en novembre 2010 ;
- mise en place d'un groupe projet pour l'élaboration d'un plan de déplacement de la collectivité (aide au covoiturage, optimisation de la flotte de véhicules, développement de l'usage des transports en communs, développement de la visio-conférence). Ce plan n'est pas encore réalisé ;
- mise en place d'un pool de vélos, y compris électriques, et sensibilisation des agents en 2011 et 2012 ;
- mise à disposition de titres de transports en communs pour les agents sur Mulhouse et Colmar ;
- formation à l'utilisation de la visio-conférence d'une trentaine d'agents ;
- mise en place d'un intranet permettant de faciliter le covoiturage entre agents du Département.

## De premiers résultats apparaissent :

- le nombre de kilomètres parcourus par les 289 véhicules du Département est passé de 3 794 797 en 2009 à 3 618 658 en 2012 (soit une baisse de 4,6 % en trois ans) ;
- en 2011, le parc de véhicules a pu être réduit de 20 unités, soit une économie annuelle chiffrée à 70 000 € ;
- les visio-conférences ont engendré une économie de 2 723 km et 63 h de temps de trajet.

Recommandation n° 7 : La chambre recommande la mise en place d'un tableau de bord de suivi de l'exemplarité du Département sur quelques thèmes phares et de moyens plus substantiels de sensibilisation et de formation des agents et des élus.

## 6. LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA COMMANDE PUBLIQUE

La possibilité d'intégrer les considérations environnementales comme critères d'attribution des marchés a été insérée dans le droit des marchés publics français dès 2004. La démarche durable est devenue obligatoire avec la version 2006 du code des marchés publics, qui impose la prise en compte du développement durable dès la définition des besoins (article 5) et prévoit que les spécifications techniques de l'appel d'offres puissent inclure des caractéristiques environnementales (article 6). Les clauses sociales et environnementales peuvent également influencer sur les conditions d'exécution (article 14). Les performances en matière de protection de l'environnement font partie des critères d'attribution des marchés (article 53). Enfin, le décret n° 2011-1000 du 25 août 2011 introduit la possibilité de conclure des contrats globaux de performance, dans lesquels le titulaire s'engage notamment en matière d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique.

Contrairement à d'autres grandes collectivités où les élus ont marqué précocement leur engagement dans la politique d'achat durable par l'adoption d'une délibération spécifique ou l'approbation d'une charte des achats responsables, les conseillers généraux du Haut-Rhin n'ont pas été invités à délibérer sur la politique de la collectivité en matière d'achat public responsable. La seule décision soumise à l'assemblée est celle du 26 juin 2009 qui autorise le Président du Conseil général à mettre en œuvre des clauses à caractère social « dans les marchés publics de son choix », sans autre précision sur le choix stratégique.

Le site internet de la collectivité pourrait comporter, à l'instar de la pratique d'autres collectivités, un message ou une recommandation destinée aux entreprises visant à prendre en

compte le développement durable dans la stratégie d'achat de la collectivité.

L'engagement qualité de la direction de la commande publique au titre de sa certification ISO 9001 obtenue en 2008 intègre les éléments de développement durable. L'engagement porte sur le fait de « favoriser le développement des clauses et critères sociaux et environnement dans les marchés publics ». Il s'agit du 2e objectif de l'engagement qualité, le premier étant la mesure de l'impact financier de la négociation dans l'achat public, le troisième la réduction du coût lié à la publicité et le quatrième la mesure des modalités contractuelles d'exécution des marchés. L'objectif 2 est assorti d'un indicateur visant à mesurer le nombre de marchés passés avec des clauses et des critères sociaux et environnementaux par rapport au nombre totaux de marchés.

Aucune formation spécifique aux achats publics responsables n'a été suivie par les agents de la collectivité. Une veille juridique sur la thématique du développement durable, via la presse spécialisée (Gazette, Moniteur, Journaux Officiels...), est assurée au sein de la Direction de la Commande Publique, en complément du travail de collecte d'informations réalisée par les instructeurs de marchés sur le sujet traité par le biais d'un marché (ex : recherche d'informations au sujet des règles en matière de rejets atmosphériques dans les transports en commun). Par ailleurs, les instructeurs de marchés de la Direction de la Commande Publique ont été sensibilisés à l'existence des guides des Groupes d'Etudes des marchés (GEM).

La direction de la commande publique participe au Club des Acheteurs Publics écoresponsables d'Alsace. Ce Club a été créé entre différentes collectivités et institutionnels alsaciens. Il est co-animé par la Région Alsace et l'ADEME. Il a pour objectif de promouvoir les bonnes pratiques au sein des membres du Club. Il se réunit tous les trimestres. Le Club favorise les échanges d'expériences, organise des formations et diffuse des informations, via le site internet dédié. Ce site internet n'a pas été mis à jour depuis 2009 et le groupe semble en sommeil.

Entre 2007 et 2011, 20 % des marchés formalisés de plus de 210 000 euros comportent des dispositions de sélection relatives aux aspects environnementaux :

Tableau 2 : Suivi des marchés écoresponsables du Département du Haut-Rhin

Commande publique	2007	2008	2009	2010	2011
Nb de marchés formalisés	190	287	90	92	134
<i>Dont travaux</i>	108	134	14	17	22
<i>Dont services</i>	67	124	59	40	78
<i>Dont fournitures</i>	15	29	17	35	34
Nb de marchés comportant des critères de sélection des offres environnementaux et sociaux	66	117	20	8	63
<i>Dont travaux</i>	15	13	16	4	0
<i>Dont services</i>	50	94	0	0	57
<i>Dont fournitures</i>	1	10	4	4	6
Nb de marchés de travaux comprenant un volet contractuel	8	4	4	4	6

Source : Conseil général du Haut-Rhin

Selon les services du Département, la priorité est allée vers l'insertion des clauses sociales dans les marchés publics de faibles montants. Eu égard aux compétences du Département en la matière, la chambre relève qu'un seul marché comprenant une clause de performance en matière d'insertion de publics en difficulté a été mis en place.

Concernant l'environnement, les secteurs prioritairement concernés sont : l'environnement, l'entretien des routes, le nettoyage des locaux. A titre d'exemple, sont cités notamment : les achats de produits d'entretien "verts", ou l'utilisation systématique de produits phytosanitaires respectueux de l'environnement pour le traitement des abords de routes.

La mise en œuvre réelle de clauses de développement durable dans l'achat public du Département concerne :

- les constructions de collèges : recherche de la performance énergétique, mais pas forcément d'un label BBC ou HQE ;
- les achats de fournitures de bureau, de papier de reprographie ;
- la fourniture de prestations de nettoyage des locaux ;
- les achats de matériels de pré-collecte et de collecte pour bio-déchets ;
- les achats de produits phytosanitaires.

Les clauses techniques concernent essentiellement les marchés de travaux, mais elles ne vont guère plus loin que les obligations réglementaires ou les bonnes pratiques communément admises :

- des spécifications techniques relatives aux différentes étapes du cycle de vie des produits ont été intégrées dans les cahiers des charges : par exemple, émissions et consommation d'énergie en phase utilisation, limitation des substances dangereuses, reprise du matériel en fin de vie, gestion des déchets de chantier ;
- des clauses relatives à la provenance, à la qualité et à la prise en charge des matériaux et produits ont été mises en place dans les CCAP. La réutilisation et le recyclage des produits sont fortement encouragés ;
- s'agissant de travaux dans les rivières ou aux abords, une clause relative à la protection de la nappe phréatique et de la rivière est introduite dans les CCAP ;
- dans les marchés de transports terrestres réguliers de voyageurs, chaque candidat doit exposer les solutions technologiques et organisationnelles qu'il met en œuvre pour limiter l'impact de son activité sur l'environnement ;
- la Direction de la Commande Publique insère aussi des dispositions particulières à l'achèvement du chantier, notamment s'agissant de la gestion des déchets de chantier, par le biais du Schéma Organisationnel de Gestion et d'Élimination des Déchets (SOGED) ou du Schéma Organisationnel du Plan d'Assurance Environnemental (SOPAE). A titre d'exemple, les enfouissements sauvages, les incinérations sur site, le stockage de carburant et d'huile, la vidange ou l'entretien d'engins de chantier sur la zone de chantier ou dans des installations de chantiers sont interdits dans les CCAP.

Un critère de performance en matière de protection environnementale est souvent utilisé et pondéré à 10 %, ce qui reste modeste.

Recommandation n° 8 : La chambre recommande de développer à sa juste mesure la démarche entamée de prise en compte du développement durable dans la commande publique par la formation des agents concernés, l'approfondissement des objectifs poursuivis par les élus en la matière et leur déclinaison en guides ou notes techniques.

Délibéré à la chambre le 25 juin 2013  
Le président

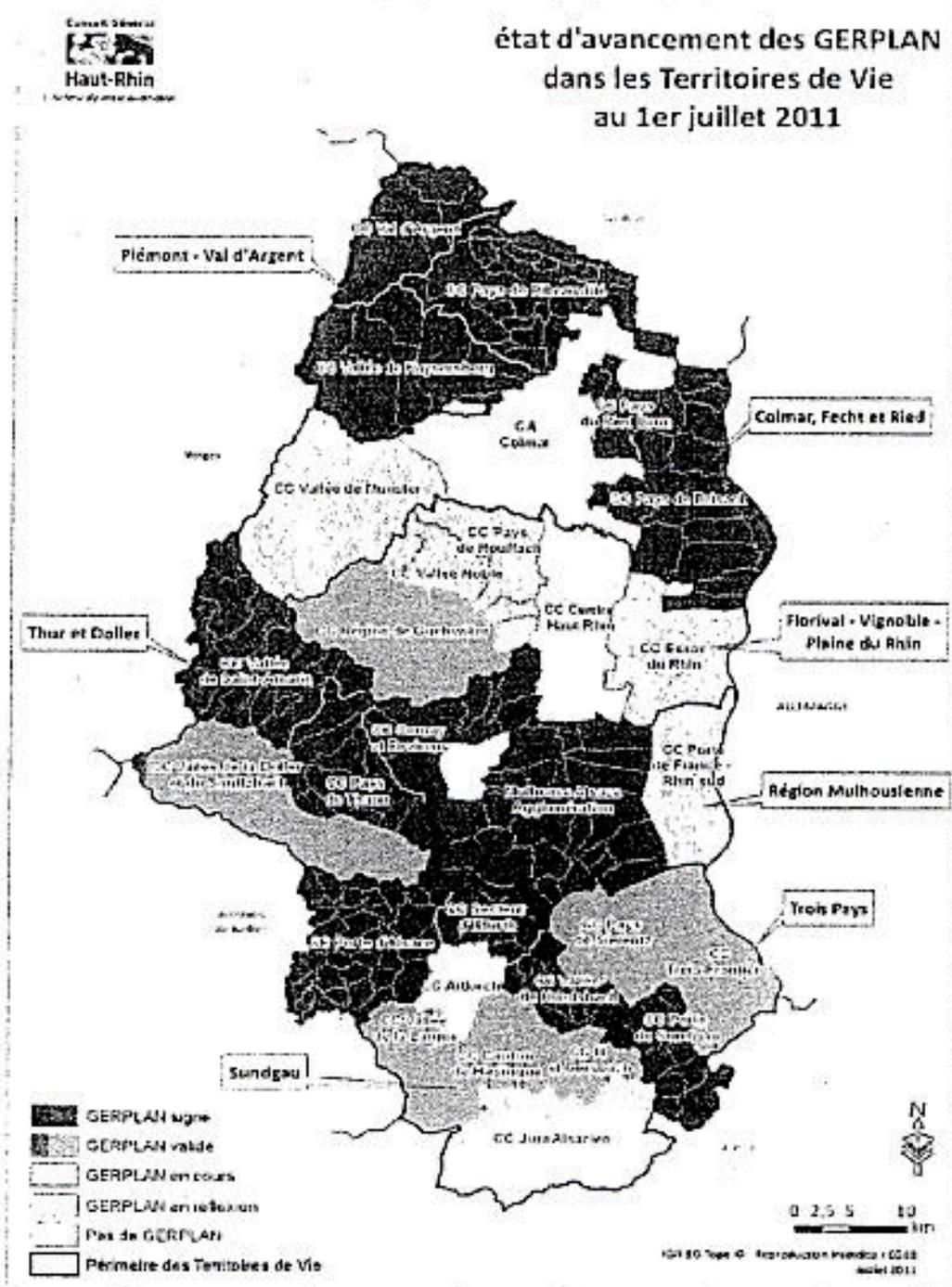
  
Christophe Rosenau

## GLOSSAIRE

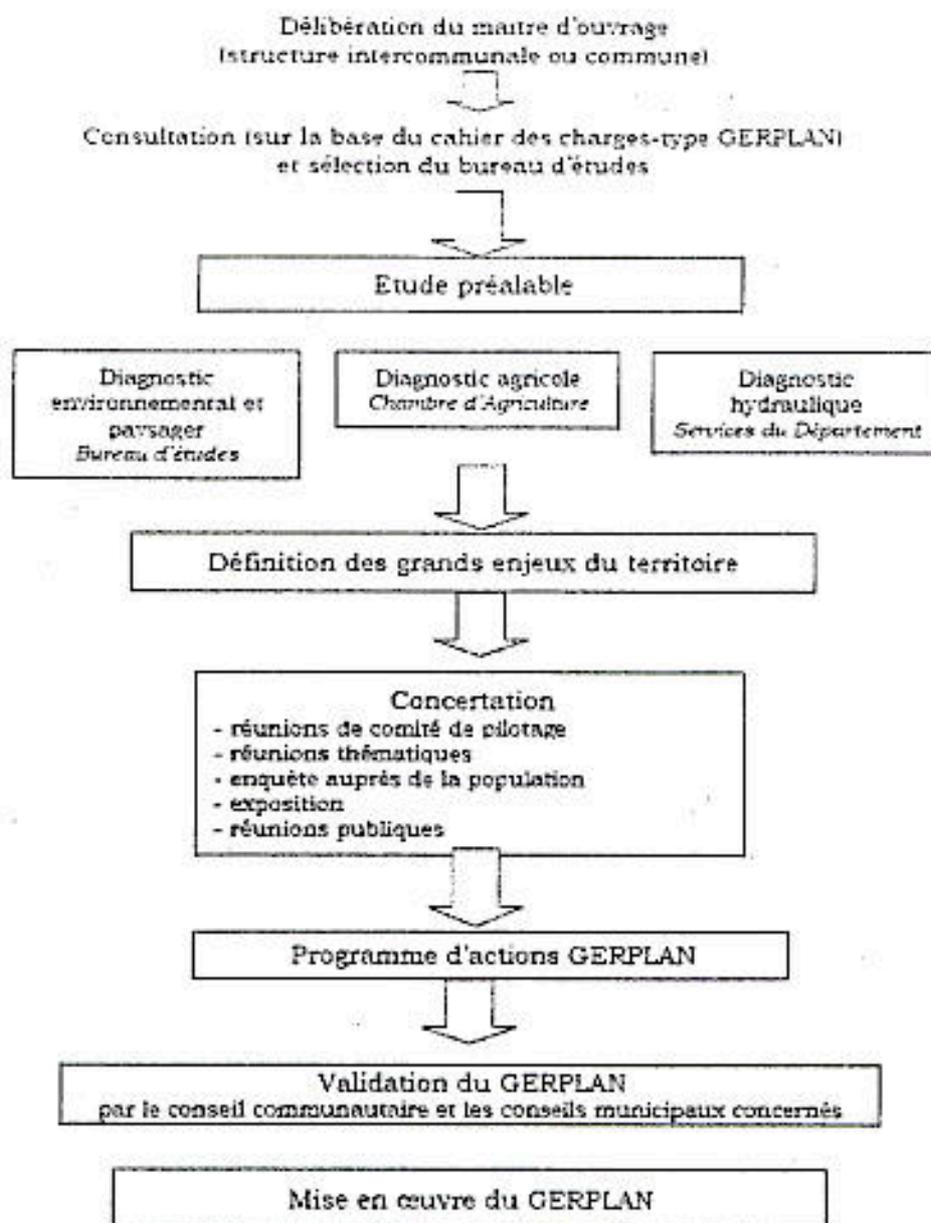
- ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (établissement public de l'Etat)
- ADMD : Agence départementale de maîtrise des déchets
- AFFA : Association pour la formation professionnelle des adultes
- AP : Autorisation de programme
- BBC : Bâtiment basse consommation
- BP : Budget primitif
- CAD : Contrat d'agriculture durable
- CGDD : Conseil général du développement durable
- CNUCED : Commission des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement
- CP : Crédit de paiement
- CREA : Conférence régionale de l'énergie et de l'atmosphère
- CTE : Contrat territorial d'exploitation
- CTV : Contrat Territoire de Vie
- EDF : Electricité de France
- EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
- GERPLAN : Plan de gestion de l'espace rural et périurbain
- Grenelle : Ensemble de rencontres entre l'Etat et la société civile ayant eu lieu en 2007 et ayant trouvé leur traduction législative entre 2008 et 2010
- kWh cumac : Unité de mesure des certificats d'économie d'énergie  
kWh d'énergie finale cumulée et actualisée sur la durée de vie du produit et donc économisée
- MEDDE : Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie
- PAC : Politique agricole commune
- PCET : Plan climat énergie territorial
- PDP : Plan départemental de prévention des déchets
- PDPGDND : Plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux
- SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- SNDD : Stratégie nationale de développement durable
- SRCAE : Schéma régional air énergie
- SRCE : Schéma régional de cohérence écologique
- TTC : Toutes taxes comprises

ANNEXE 1 : Etat d'avancement des GERPLAN en juillet 2011

État d'avancement des GERPLAN au 01/07/2011



## ANNEXE 2 : Schéma de mise en œuvre des GERPLAN



Source : ACTEON – Evaluation de la politique des GERPLAN 2000 – 2010 Phase I

## ANNEXE 3 : Evolution des dépenses pour les GERPLAN

Coûts en €	2009	2010	2011	2012 prévisionnel
Etude environnementale	79 838	64 029	16 284	23 970
Etude agricole	30 000	35 250	45 000	45 000
Actions	567 819	364 643	469 044	460 030
MAET Plaine Sundgau	307 000	400 000	450 000	450 000
MAET Montagne	214 000	330 000	270 000	270 000
Animation	73 335	69 285	74 048	52 384
TOTAL	1 271 992	1 263 207	1 324 376	1 301 384

Source : Conseil général 68

**ANNEXE 4 : Liste des actions citées dans le rapport sur la situation  
en matière de développement durable**

Finalité	Thématique	Politique	Action
Lutte contre le changement climatique	Maîtrise de la consommation énergétique	PCET = Plan départemental de maîtrise de l'énergie adopté en 2007 + stratégie interdépartementale 67 68 votée en 2008	Néant
Lutte contre le changement climatique	Maîtrise de la consommation énergétique	Maîtrise de la consommation interne d'énergie	Action sur le patrimoine du conseil général Subventions éco conditionnées Réduction et conversion du parc automobile Action sur le chauffage et l'éclairage des bâtiments Plantation d'arbres
Lutte contre le changement climatique	Maîtrise de la consommation énergétique	Etudes	Potentiel géologique profond du fossé rhénan supérieur Potentiel hydroélectrique de cours d'eau des Vosges
Lutte contre le changement climatique	Maîtrise de la consommation énergétique	Soutien à des opérations pilotes	Méthaniseur de déchets biologiques à Ribeauvillé
Lutte contre le changement climatique	Maîtrise de la consommation énergétique	Sensibilisation du public	Exposition itinérante
Lutte contre le changement climatique	Maîtrise de la consommation énergétique	Politique du logement	Aide à la rénovation thermique des logements privés Réhabilitation thermique des logements sociaux
Lutte contre le changement climatique	Transports	Développement des transports en communs interurbains et route	Révision du schéma directeur des transports Navette EuroAirport – Saint Louis
Lutte contre le changement climatique	Transports	Aménagements cyclables	Développement du réseau Révision du schéma directeur
Lutte contre le changement climatique	Transports	Parkings relais	Développement du réseau Développement des places de parking pour covoiturage
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Gestion des barrages et des étiages	Gestion de la ressource en eau	Suivi
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Gestion des rivières et zones humides	Travaux de restauration des cours d'eau Travaux d'entretien de berges Portage des SAGE	
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Eau potable et assainissement	Appui aux communes et intercommunalités	
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Gestion des déchets	Plan départemental de gestion des déchets non dangereux	Révision en cours
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Gestion des déchets	Plan départemental de prévention	Elaboration avec le département du Bas-Rhin d'un plan de réduction des déchets à la source sur 5 ans en cours

Finalité	Thématique	Politique	Action
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Gestion des déchets	Soutien aux associations	Soutien aux recycleries d'Emmaüs et Espoir
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Gestion des déchets	Etude	Projet LIFE+ soumis pour une approche innovante de valorisation des déchets plastiques et des biodéchets
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Gestion des déchets	Réemploi de matériaux lors de chantiers routiers	
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Insertion du bâti dans l'environnement	Urbanisme et architecture	Intégration paysagère Gestion des espaces verts Gestion des eaux pluviales Energies renouvelables Soutien aux opérations communales ou intercommunales pour les SCOT/PLU
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Préservation du patrimoine naturel	Maîtrise foncière au service de la biodiversité	Acquisition de zones à enjeux Certification FSC des forêts Inventaires
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Préservation du patrimoine naturel	Patrimoine arboré	Guide des arbres remarquables Conservation et plantation de haies et de vergers Gestion des arbres en bord de route
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Préservation du patrimoine naturel	Actions en faveur de la faune menacée	Grand hamster Grand Tétraz Bactraciens
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Préservation du patrimoine naturel	Gestion des routes	Généralisation d'un mode de fauche adaptée Création de prairies dans les échangeurs
Préservation de la biodiversité des milieux et des ressources	Préservation du patrimoine naturel	Communication	Edition d'affiches, plaquettes, documents pédagogiques en coordination avec le département du Bas-Rhin
Cohésion sociale, solidarité entre les territoires et les générations	Politique de l'habitat	Parc public	Réhabilitation thermique Production de logements sociaux
Cohésion sociale, solidarité entre les territoires et les générations	Politique de l'habitat	Parc privé	Lutte contre l'habitat indigne Lutte contre la précarité énergétique
Cohésion sociale, solidarité entre les territoires et les générations	Action sociale	Action de proximité	Programmes triennaux d'insertion Projet sur Mulhouse
Cohésion sociale, solidarité entre les territoires et les générations	Solidarité entre générations	Conditions de vie en EPHAD	
Cohésion sociale, solidarité entre les territoires et les générations	Solidarité entre générations	Rencontres intergénérationnelles	En EPHAD
Cohésion sociale, solidarité entre les territoires et les générations	Solidarité entre générations	Echanges avec les citoyens	Journées portes ouvertes des EPHAD
Epanouissement de tous les êtres humains	Soutien à la vie associative en faveur de l'environnement	Participation statutaire	Syndicat mixte – brigade verte : 1,4 M€ en 2011 Syndicat mixte – PNRBV : 0,16 M€ en 2011

Finalité	Thématique	Politique	Action
Epanouissement de tous les êtres humains	Soutien à la vie associative en faveur de l'environnement	Soutien en fonctionnement	SFS, APRECIAL, BUFO, GTV, LPO, SAUMON RHIN, GEPMA : 0,19 M€ en 2011 au total
Epanouissement de tous les êtres humains	Educations à l'environnement	ARIENA et CINE	Programme initié en 2007 : 0,75 M€ en fonctionnement + 0,1 M€ en investissement + subventions au fil de l'eau dont 0,94 M€ en fonctionnement en 2010 et 2011.
Epanouissement de tous les êtres humains	Soutien à la vie associative en faveur de la culture	Favoriser l'accès à la culture	Environ 10 M€ par an
Epanouissement de tous les êtres humains	Eviter les inondations des lieux habités en associant les acteurs	Etudes sur les communes soumises à une crue décennale	
Epanouissement de tous les êtres humains	Sécurité et confort des déplacements	Infrastructure	Réalisation de travaux d'amélioration
Epanouissement de tous les êtres humains	Sécurité et confort des déplacements	Information et sensibilisation	Actions vis-à-vis des motos et scooters Action vis-à-vis des vélos Action conduite accompagnée
Epanouissement de tous les êtres humains	Accessibilité des transports	Schéma départemental	Arrêté 2011, mise en œuvre 2012
Epanouissement de tous les êtres humains	Déviations et aménagement des traversées d'agglomérations	172 opérations depuis 2000 pour 60 M€	Plusieurs projets en cours
Modes de production et de consommation responsables	Développement de modes de production et de consommation responsables	Domaine de l'eau	Promotion de traitements naturels d'assainissement Suivi des rendements des réseaux d'eau potable Valorisation des boues
Modes de production et de consommation responsables	Développement de modes de production et de consommation responsables	Agriculture	Soutien MAET et filières courtes (abattoir départemental) Rénovation des bâtiments d'élevage (0,26 M€ annuel)
Modes de production et de consommation responsables	Gestion des risques et préservation de l'environnement	Rivières	Aménagements de rivières Ouvrages de protection Surveillance et prévision des crues
Modes de production et de consommation responsables	Critères environnementaux et sociaux dans les appels d'offre		Volet contractuel Clauses de performance

Source : Débat d'orientation budgétaire – Rapport 2011 sur la situation en matière de développement durable – Conseil général 68

## ANNEXE 5 : Evolution de la consommation moyenne des bâtiments du Conseil général

	2009	2010	2011
Surface SHON en m <sup>2</sup>	419 031	437 033	426 932
Total des consommations (kWh)	56 619 359	65 708 497	57 874 014
kWh/an/m <sup>2</sup>	135	150	135
Coût total par an	5 078 587	5 040 468	4 429 908

Source : Conseil général 68

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
D'ALSACE  
GREFFE

*Réponse de M. Charles Buttner, président du Conseil général du Haut-Rhin, aux observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Alsace sur l'examen de la gestion du Conseil général du Haut-Rhin sur la thématique du développement durable. Cette réponse est jointe au rapport d'observations définitives de la chambre en application des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*

Direction Générale des Services

Monsieur Christophe ROSENAU  
Président de la Chambre Régionale des  
Comptes d'Alsace  
14 Rue du Faubourg de Pierre  
67085 STRASBOURG CEDEX

Dossier suivi par Georges WALTER  
☎ 03 89 30 61 30

Colmar, le 13 AOUT 2013

Monsieur le Président,

Par courrier du 8 juillet dernier vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes d'Alsace réalisé dans le cadre d'une enquête intitulée « *Agenda 21 et projets territoriaux de développement durable* ».

Sans entrer dans le détail des remarques et observations qu'appelle le rapport définitif, il me paraît toutefois utile de vous faire part des ultimes remarques du Conseil Général sur ce rapport.

\* \* \*

Il convient de rappeler en préambule que la plupart des politiques de développement durable et principalement les politiques environnementales et énergétiques sont des politiques volontaires du Département comme le précise bien, à plusieurs reprises, la Chambre et non des politiques obligatoires, attribuées par la loi.

De ce fait, les moyens consacrés à ces politiques ont subi un ajustement consécutif aux difficultés financières auxquelles sont confrontés l'ensemble des Départements, suite à la forte montée des besoins de financement des prestations sociales transférées par l'Etat et non compensées. Les conséquences en sont particulièrement visibles dans la politique énergétique du Département, qui a été fortement revue à la baisse, principalement en ce qui concerne les aides aux autres collectivités, pour s'adapter aux contraintes financières et se recentrer sur les actions, soit départementales, soit permettant de créer une dynamique nouvelle au niveau départemental vers des énergies douce, durable, comme la géothermie, l'hydraulique, ou l'éolien.

Il n'en demeure pas moins que le Département du Haut-Rhin se classe parmi les 8 premiers Départements Français en ce qui concerne les actions et les investissements dans le domaine environnemental et énergétique (étude IFEN de novembre 2005). Le montant global de l'investissement et du fonctionnement, alloué à ces politiques, a été de 26 M€ d'euros en 2013. Pour mémoire, en 2005 la moyenne nationale s'élevait en la matière à 13 M€ (IFEN).

La Chambre reconnaît d'ailleurs cette forte implication du Département pour l'environnement et le développement durable et ses positions particulièrement innovantes en ce qui concerne les GERPLAN qui couvrent désormais pratiquement l'intégralité du territoire, le Système d'Information Géographique (SIG) qu'il met à disposition de l'ensemble de la population, l'aménagement des rivières et la collecte, le tri et le recyclage des déchets.

Pour autant, le contexte financier actuel nous oblige à nous recentrer sur nos compétences obligatoires. Ainsi, certaines propositions de la Chambre, comme celle d'augmenter les crédits afin d'atteindre les objectifs ambitieux des plans régionaux sur l'énergie (SRCAE) et l'environnement (SRCE) ne pourront être retenues par manque de crédits. Les efforts financiers supplémentaires souhaités par les promoteurs de ces plans que sont la Région et l'Etat devraient, en toute logique, être davantage portés par ces prescripteurs.

Le rapport de la Chambre insiste en effet sur la nécessaire cohérence entre les schémas régionaux et les actions départementales. Cette cohérence ne pose en fait aucune difficulté de principe puisque, de toute évidence, l'ensemble des actions prévues au GERPLAN, par exemple, sont totalement compatibles avec le futur SRCE (pour mémoire, à ce jour, pas encore validé). De même, la politique énergétique départementale est parfaitement en phase avec le SRCAE. La cohérence avec ce schéma, selon le principe évoqué plus haut, n'implique pas que le Département doive en assumer la principale charge financière d'exécution, y compris dans la réhabilitation thermique des bâtiments pour laquelle les ambitions affichées par le schéma régional nous apparaissent peu réalistes.

Le Département du Haut-Rhin a fait remarquer, lors de l'élaboration de ces schémas régionaux menée par l'Etat et la Région, que leurs objectifs étaient nettement trop ambitieux et ne pourraient être réalisés compte tenu des contraintes financières actuelles. Il n'a cependant pas été suivi dans ses recommandations. On ne peut donc reprocher au Département, important financeur en la matière, la non atteinte des objectifs trop élevés de ces schémas régionaux dont il ne maîtrise pas l'élaboration et pour lesquels il avait appelé l'attention de ses initiateurs sur la difficile faisabilité financière.

A titre d'illustration, le SRCE, en cours de réalisation, affiche selon nous des ambitions trop fortes par rapport aux capacités financières des collectivités, remarques relayées maintes fois en ce sens à la Région et à l'Etat. Malgré cela, ces derniers maintiennent que ces schémas doivent être ambitieux et restent muets quant au financement qu'ils comptent apporter sur ces dossiers.

D'après un courrier récent adressé au Conseil Général du Haut-Rhin, la Région Alsace semble évoquer pour sa part, une participation de 0,3 M€ par an, alors que notre estimation fait apparaître un besoin de l'ordre de 7,6 M€ par an pour le seul fonctionnement.

Le Département du Haut Rhin, privilégiant la souplesse et le pragmatisme, n'a pas décidé de mettre en œuvre un agenda 21. Il est donc parfaitement logique que la Chambre constate qu'il n'y a pas de coordination globale de toutes les actions menées dans le cadre du développement durable, qui induirait un coût supplémentaire qui ne se justifie pas. Plusieurs remarques et recommandations de la Chambre semblent, en fait, liées à la mise en place d'un agenda 21 que le Département n'a précisément pas décidé de réaliser.

Comme le souligne la Chambre, la réorganisation des Directions Générales Adjointes de septembre 2012 permet d'augmenter la transversalité et la cohérence au niveau du développement durable en regroupant au sein d'une même DGA les principales Directions et les principaux Services qui œuvrent dans ce domaine.

De même quatre Directions viennent de s'engager dans une démarche de contrat d'objectif pour la transition énergétique et travailleront très étroitement à la réalisation d'objectifs très précis sur cette thématique. Enfin, la rédaction du rapport sur le développement durable présenté annuellement à l'Assemblée depuis 2011 permet de tendre progressivement vers une meilleure prise en compte transversale du développement durable, sans aller jusqu'au niveau d'un agenda 21, dont la réalisation reste facultative et nécessiterait les moyens évoqués ci-dessus.

L'absence de coordination transversale sur toutes les actions de développement durable ne signifie cependant nullement l'absence de stratégie dans le domaine. Le Département a privilégié des planifications et des stratégies déclinées par thématiques permettant une révision continue et détaillée des stratégies. Ainsi le Département dispose :

- D'un plan départemental en eau potable et en assainissement.
- D'une planification et d'une organisation unique en France sur la gestion des rivières et la protection contre les inondations.
- A travers ses GERPLAN, d'un outil unique en France pour gérer en partenariat l'ensemble de sa politique environnementale.
- D'un plan de gestion des déchets ménagers particulièrement ambitieux et novateur, en cours de révision, ainsi que d'un plan de prévention des déchets en cours de création.
- Il élabore actuellement un plan énergie climat qui sera finalisé en fin d'année et donnera toute sa cohérence à sa politique énergétique.
- D'un schéma départemental des pistes cyclables et des aménagements routiers.
- D'un schéma départemental des transports.
- D'un plan départemental de l'insertion.
- De schémas départementaux pour les personnes âgées, les personnes handicapées, l'enfance et la petite enfance.
- D'un plan départemental pour le logement des personnes défavorisées.

Quant à la démarche GERPLAN, elle constitue une procédure de type agenda 21 spécifique au domaine de l'environnement. Elle n'a pas pour vocation à regrouper toutes les problématiques du développement durable. Cette politique originale, qui a obtenu dès 2004 une reconnaissance de la part de la Fondation de France au titre de son programme "Ensemble pour gérer le Territoire", a permis d'obtenir d'importants résultats et le succès des mesures agri-environnementales est là pour le démontrer.

Grâce aux GERPLAN, un réel dialogue s'est à nouveau établi sur le terrain entre les différents acteurs de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Cette politique a de plus bénéficié d'une évaluation de ses 10 premières années de fonctionnement dont la Chambre reconnaît la qualité.

La Chambre s'attache beaucoup à l'économie du foncier. Rappelons que ce sujet est une thématique mineure pour la plupart des GERPLAN qui ont obtenu de très bons résultats dans la plupart de leurs domaines d'intervention, y compris dans le domaine agricole.

L'évaluation a bien confirmé l'impact très positif de cette démarche, son bon taux de réalisation et le fort attachement des territoires à cette politique départementale. Son suivi est effectué de façon très minutieuse. Seules quelques actions mineures strictement locales et ne bénéficiant d'aucun financement départemental peuvent échapper à ce suivi qui est réalisé, de surcroît, avec un outil collaboratif permettant à l'ensemble des Communautés de Communes d'accéder directement à toutes les bases de données départementales sur cette thématique.

En ce qui concerne la Politique Energétique du Département du Haut-Rhin, elle est, comme le souligne la Chambre, en phase de mise en place, ce qui explique ses multiples ajustements ces dernières années. Il peut en ressortir le sentiment d'addition de politiques différentes à la lecture du rapport de la Chambre. Il s'agit en fait d'un ajustement continu entre la réalité financière du Département et ses ambitions en la matière.

On est ainsi passé d'un large financement, incluant des subventions importantes aux communes et à leurs groupements dans les années 2007, à un recentrage sur des grands chantiers d'avenir départementaux tels la géothermie profonde, la petite hydraulique, la mise en place d'un schéma éolien ou la réhabilitation thermique des bâtiments départementaux. En ce qui concerne l'habitat social, les Assises de l'Habitat organisées au printemps 2013 par le Conseil Général et regroupant tous les acteurs, au sens large de ce secteur, ont permis de redéfinir une politique départementale idoine.

Ces nouvelles politiques et orientations nécessitent de surcroît la mise en place d'outils de suivi informatiques performants qui sont en cours d'élaboration et qui permettront d'aboutir à la réalisation d'un Plan Départemental Climat Energie Territorial (PCET) en décembre 2013. Ce schéma permettra de montrer la cohérence et les ambitions de la politique départementale sur la thématique de l'énergie. Il est à noter que de nombreux Départements sont au même stade de construction du PCET que le Département du Haut-Rhin, seuls 20 %, d'entre eux l'ayant déjà adopté.

En ce qui concerne les subventions accordées par EDF, dans le cadre des relations conventionnelles avec les collectivités alsaciennes, les chiffres annoncés concernent l'ensemble des collectivités. La part du Département du Haut-Rhin se limite à 0,79 M€ dont plus de 80 % sont réalisés à ce jour.

De même la convention liant EDF au Département au titre de la concession hydro-électrique de Kembs couvre un ensemble d'actions départementales dans le domaine de l'environnement et de l'énergie. 11,2 M€ ont déjà été encaissés à ce titre pour des travaux départementaux qui se montent quant à eux, sur la période 2008-2012, à plus de 20 M€. Il n'y a donc aucun solde excédentaire au bénéfice du Département, au titre de cette convention.

Bien que le rapport de Développement Durable soit déjà rédigé de façon très détaillée, les remarques de la Chambre tendant à le rendre encore plus accessible et plus lisible, seront prises en compte pour la rédaction du futur rapport qui sera présenté pour les Orientations Budgétaires 2014. Il est à noter qu'au niveau national les différents rapports établis sont très variables, peu d'entre eux reprenant la méthodologie proposée par l'Etat, qui n'est qu'indicative et qui est parue un an après la rédaction obligatoire des premiers rapports.

En ce qui concerne le Plan de Prévention des Déchets et le Plan de Gestion des Déchets Ménagers, la Chambre remarque l'avancée du Haut-Rhin dans ce domaine, les principaux objectifs du Grenelle de l'Environnement ayant d'ores et déjà été atteints dans notre Département. Le retard pris, plus spécifiquement, dans la mise en œuvre de ce Plan est lié au souhait d'effectuer un travail en commun avec le Département du Bas-Rhin, ce qui a retardé le recrutement du chargé de mission et donc le démarrage des travaux.

Pour ce qui concerne l'évaluation, le Département s'est lancé dans une démarche de ce type pour les politiques environnementales, la première ayant été réalisée à l'occasion des 10 ans du GERPLAN. Actuellement, une évaluation de la politique d'aménagement des rivières est en cours. Le Plan de Gestion des Déchets Ménagers, en cours de réalisation, comprend, quant à lui, un dispositif d'évaluation continue, il en est de même pour le Plan de Prévention des Déchets.

En ce qui concerne les marchés dévolus à des entreprises d'insertion, de nombreux contrats ont été conclus par le Département en particulier pour l'ensemble des travaux d'entretien et de petit aménagement de rivières (quatre marchés), pour l'ensemble des travaux d'espaces verts du Département (trois marchés), le blanchiment du linge et le petit entretien des locaux (deux entreprises), ainsi que pour l'ensachage des courriers qui est réalisé par un ESAT et une entreprise d'insertion. La Cité de l'Enfance travaille avec un autre ESAT. En fait, le Département privilégie systématiquement les entreprises d'insertion chaque fois que la prestation faisant l'objet d'un marché peut leur être confiée.

La Chambre souligne enfin l'excellence de notre SIG, mis à la disposition de l'ensemble de la population, lui permettant d'accéder à plus de 400 couches de données. Cet outil a été, à de nombreuses reprises, cité en exemple lors de différents colloques, dans des publications spécialisées ou des journaux nationaux qui viennent récemment encore de le citer dans le cadre de la prévision exemplaire des crues qui y est réalisée.

\* \* \*

Telles sont les observations générales que je souhaitais porter à votre connaissance suite à la lecture du rapport d'observations définitives.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

LE PRESIDENT  


Charles BUTTNER