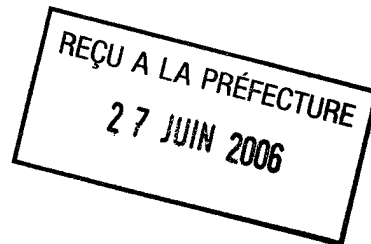


Service instructeur
Mission Contrôle de Gestion et
Prospective Financière et Fiscale

5^{ème} Commission - N° 2006/III-Sc/12

Service consulté



**ETUDE SUR LES POLITIQUES DEPARTEMENTALES ET LES MODALITES
DE COOPERATION ENTRE LES SERVICES DEPARTEMENTAUX
ET LES SATELLITES**

Résumé : Le 15 octobre 2004, le Conseil Général, durant sa réunion en séance plénière consacrée au PROJET POUR LE HAUT-RHIN, a diagnostiqué un « **besoin profond de remise en perspective de ses politiques et de ses modes d'interventions** ».

Parmi les nombreux moyens dont dispose le Conseil Général pour conduire ses politiques, le dispositif constitué par l'ensemble des structures mises en place par le Département est un levier important pour son action : au fil des années notre collectivité a créé différents organismes, conçus comme les « bras armés » de sa politique.

Il était nécessaire de s'interroger sur le fonctionnement actuel d'un tel dispositif.

En effet, l'environnement dans lequel le Département agit est en pleine mutation :

- le transfert des compétences de l'Etat vers les Conseils Généraux ouvre de nouveaux champs d'action,
- les Régions et les Départements voient leurs rôles respectifs modifiés,
- les intercommunalités se développent et voient également leur champ de compétences s'élargir,
- notre territoire vit de profondes – et difficiles – mutations économiques,
- le cadre législatif et réglementaire évolue fortement, notamment sous l'impulsion des autorités européennes.

Si notre mode opératoire n'est pas modifié, l'efficacité et la lisibilité de la politique départementale seront très rapidement masquées dans un environnement où les interlocuteurs sont de plus en plus nombreux et exigeants.

Cet enjeu est stratégique : il s'agit de l'identification du Conseil Général en tant qu'entité capable de donner du sens politique et d'assumer un leadership territorial destiné à favoriser un développement équilibré : le Conseil Général, collectivité de projets et de proximité, ne doit pas se laisser enfermer dans un rôle de « contributeur passif » : il doit au contraire mettre en œuvre tous les moyens lui permettant d'assurer une position forte de fédérateur et d'appui aux forces vives du Haut-Rhin.

Pour étayer ces réflexions, il avait été décidé de recourir à un marché d'étude, étude confiée au cabinet SCET, filiale de la Caisse de Dépôts et Consignations, spécialisée en analyse stratégique des politiques publiques.

Cette étude a permis de positionner très clairement le rôle et les enjeux du Département à l'intérieur des différents champs de compétence dans lesquels il intervient. Elle a mis en exergue les forces, mais aussi les faiblesses de notre dispositif et mis en lumière des zones de risque.

Enfin, elle a permis de formuler très clairement des propositions d'actions pour favoriser l'adaptation de notre dispositif à l'évolution de son environnement et permettre à notre Collectivité de gagner en efficience et en lisibilité de ses politiques.

Notre Assemblée dispose maintenant d'une base analytique lui permettant de réfléchir à une mobilisation renouvée de ses moyens. Cette base pourra, si nécessaire, être complétée par des études techniques destinées à tester la fiabilité des hypothèses que notre Assemblée retiendra pour construire son plan d'action.

Le travail qui vient d'être accompli a été très fructueux et le sera d'autant plus qu'il sera prolongé par un plan d'action : le présent rapport a pour objet de rendre compte à l'Assemblée des résultats de l'analyse et de débiter cette construction du plan d'action.

A l'échéance du débat d'orientation budgétaire pour l'année 2007, notre Département devra être en mesure d'exposer et de mettre en œuvre ses objectifs de modernisation de l'organisation périphérique des services départementaux.

Le Présent rapport propose également de donner l'autorisation au Président du Conseil Général de lancer tout appel d'offre nécessaire à la réalisation d'études techniques à la poursuite ou à la construction d'un plan d'action.

Rappel succinct du cadre de l'étude

Intitulé : « Etude sur les politiques départementales et les modalités de coopération entre les services départementaux et les satellites ».

Périmètre :

- 8 satellites : ADAUHR, ADT, CAHR, CAUE, Habitat de Haute Alsace, SDIS, SEMCLOHR, SEMHA ;
- 4 services départementaux : Direction de l'Architecture, Direction de l'Economie, de la Vie Locale et du Développement des Territoires, Direction de l'Environnement et du Cadre de Vie, Mission Logement rattachée à la Direction de la Solidarité.

Les phases de l'étude :

- d'août 2005 à octobre 2005 : analyse séparée de chaque service ou satellite inclus dans le périmètre de l'étude ;
- de novembre à décembre 2005 : réalisation d'une synthèse de ces analyses, permettant de lire le dispositif global, ses forces et ses faiblesses ;
- de janvier à mars 2006 : réalisation d'un corpus de recommandations en vue d'optimiser le dispositif départemental.

Il est important de rappeler qu'il ne s'agissait en aucun cas d'un audit destiné à évaluer la qualité ou la justesse des actions de chacun, mais de **rendre compte du mode de fonctionnement général des circuits empruntés par les décisions politiques**.

Cette analyse des différentes structures et services désignés a permis d'organiser la réflexion en **trois grandes sphères d'activité** : la sphère aménagement, urbanisme et construction, la sphère développement économique et la sphère habitat / logement.

Le SDIS, lui, reste une entité particulière.

I- SYNTHESE DES CONSTATS DRESSES PAR L'ANALYSE

I-1 : Les constats globaux

Quelle que soit la sphère étudiée, le Département est très souvent positionné dans des domaines qui ne relèvent pas de ses compétences obligatoires (économie) ou dans des domaines dans lesquels les responsabilités sont partagées (environnement, logement, urbanisme).

Cette situation de liens complexes où les compétences sont entremêlées présente parfois des risques pour le Conseil Général :

- Face à la multitude des partenaires, détenant chacun tout ou partie des compétences territoriales, il risque de se trouver immobilisé dans une position de contributeur passif, sollicité financièrement pour soutenir des actions auxquelles il ne serait que marginalement associé.
- En raison du développement de leurs compétences légales, les autres collectivités et les EPCI, sont de plus en plus structurés : dans cet environnement, quels sont les moyens que le Département doit mettre en œuvre afin d'affirmer son rôle de garant de l'équilibre territorial des différentes politiques (urbanisme, logement, aménagement du territoire ...) menées par ce vaste ensemble de partenaires ?

Ce constat amène à se poser la question du mode de gouvernance des outils dont dispose notre collectivité : comment peut-elle, au travers de son dispositif périphérique d'action, engager les actions structurantes pour favoriser l'équilibre de son territoire ?

Prises individuellement, les équipes formant les services départementaux et les satellites sont d'un grand niveau technique, sont dynamiques et maîtrisent parfaitement leurs domaines respectifs. Pour autant, le dispositif constitué par cette addition de forces présente quelques faiblesses à l'échelon de la coordination des actions.

I-2 : Forces et faiblesses de la sphère aménagement, urbanisme et construction

Cette sphère est composée de : ADAUHR, SEMHA, CAUE, Direction de l'architecture et Direction de l'économie, de la vie locale et du développement des territoires, Direction de l'environnement et du cadre de vie.

Elle constitue une « zone de risque », car il existe des dysfonctionnements issus de différentes concurrences :

- ADAUHR et SEMHA se concurrencent parfois directement, notamment sur une partie de l'activité maîtrise d'ouvrage et programmation.

- SEMHA et Direction de l'architecture sont parfois quasiment deux organes parallèles et l'évolution de la législation en matière de marchés publics pour la délégation de maîtrise d'ouvrage accroît cette tendance.
- Le CAUE tente progressivement de se positionner auprès des collectivités dans un domaine où l'ADAUHR est déjà fortement présente.
- En matière de Système d'informations géographiques (S.I.G.), la Direction de l'environnement et l'ADAUHR sont dynamiques mais n'abordent pas ce SIG de la même manière.

Pour autant, cette sphère s'est constituée autour d'équipes techniquement très performantes et dynamiques.

Dans le champ d'action de cette sphère, le Département n'a pas de compétence obligatoire : l'aménagement, et l'urbanisme sont du ressort des communes et ententes intercommunales.

D'autre part, les règles en matière d'appels à la concurrence ont évolué : la plupart des opérations relèvent maintenant du code des marchés publics.

Pour renforcer son rôle de coordination des actions menées par les différents protagonistes, pour développer son rôle de garant de l'équilibre territorial, le Département doit nécessairement réfléchir à l'orientation de l'activité de ses services et de ses satellites : la question n'est pas forcément de développer leur activité actuelle, mais plutôt de leur imaginer une plus grande capacité d'intervention dans le domaine de l'aménagement du territoire.

La récente évolution du statut de l'ADAUHR, transformée en Régie Départementale, permet d'ouvrir concrètement la voie à cette réflexion.

En effet, la concurrence entre les outils du Département sur des thématiques identiques est nuisible à l'image de notre collectivité et à la lisibilité de sa politique. Nos efforts doivent conduire à mieux répartir les rôles et à optimiser les moyens de chacun, pour agir dans un cadre respectant davantage la « logique de métier ».

I-3 : Forces et faiblesses de la sphère développement économique

Cette sphère est composée de : ADT, CAHR, Direction de l'économie, de la vie locale et du développement des territoires.

Dans ce domaine, à l'exception du tourisme, notre collectivité agit dans des champs qui ne relèvent pas directement de ses compétences obligatoires : les compétences en matière de développement économique ressortent des missions de la Région, des communes et des EPCI.

Toutefois, le Département constitue sans doute la collectivité territoriale de proximité la plus pertinente : elle ne peut se permettre d'être absente d'un secteur d'intervention vital où « l'économique » rime avec « social ».

Le risque pour notre collectivité est de voir l'action économique se structurer hors de sa sphère d'influence, en se concentrant notamment dans les zones où les EPCI sont les plus présents, mais au détriment de l'harmonie territoriale : dans cet environnement, notre collectivité risque de se voir enfermée dans un rôle de distributeur d'aides financières, sans contreparties en terme d'équilibre du territoire.

Cette situation générale recèle cependant un atout majeur : les moyens dont dispose le Conseil Général peuvent être orientés de manière sélective pour impulser des actions hors de portée de bon nombre de communes et d'EPCI.

Les récentes orientations prises par les Départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et la Région Alsace, en vue de rationaliser l'activité des agences de développement économique est une étape indispensable de concentration et de spécialisation des moyens destinée à développer l'efficacité des acteurs sur des secteurs d'intervention précis et stratégiques.

Dans le domaine du tourisme, il conviendra de préciser davantage les objectifs départementaux.

En effet, si l'ADT remplit parfaitement son rôle à l'échelon départemental, l'articulation entre cet organisme et les services départementaux gagnerait à se structurer de manière plus précise, notamment en terme de définition plus claire des objectifs à atteindre.

I-4 : Force et faiblesse de la sphère habitat / logement

Cette sphère est composée de : Habitat de Haute Alsace (HHA), SEMCLOHR et de la Mission Logement du Conseil Général.

Il est important d'avoir à l'esprit deux éléments importants :

- Nous sommes dans un contexte de compétence déléguée et non dans un contexte décentralisé : la délégation a été accordée pour un délai de 6 ans.
- Dans ce domaine, nous sommes impliqués dans un réseau très complexe de compétences des collectivités locales et dans un réseau d'intervenants qui n'ont pas tous les mêmes statuts et les mêmes objectifs, issus du monde administratif, du secteur marchand ou également du secteur associatif.

Comme pour les deux sphères précédentes, notre Collectivité court le risque d'être en position de « contributeur passif » si elle ne parvient pas à asseoir sa capacité de leadership structurant.

L'OPAC Habitat de Haute Alsace et la SEMCLOHR sont tous deux en bonne santé financière, ce qui est de nature à faciliter la prise de décision stratégique.

En effet, pour les opérateurs immobiliers locaux ou départementaux, y compris dans le domaine du logement social, les enjeux seront également économiques : l'arrivée sur le territoire haut-rhinois d'organisme puissants, de dimension nationale (gérant des dizaines de milliers de logements) est probable : elle est de nature à bouleverser les équilibres locaux.

De plus, en Alsace, si les disponibilités foncières existent encore, elles sont très onéreuses et peuvent rendre très difficile l'équilibre financier de certains projets d'aménagement, y compris dans le domaine de l'habitat et du logement.

Notre Département doit également se doter d'une structure qui lui permette d'assumer efficacement la compétence habitat / logement dont elle a obtenu la délégation pour 6 ans.

La politique habitat / logement ne peut se limiter à l'aspect habitat social : cette compétence balaie un champ beaucoup plus vaste : promotion, accession à la propriété, logement pour les publics fragilisés et, enfin, cohérence de l'aménagement du territoire, notamment dans les zones rurales et périurbaines.

Ainsi, les moyens à mettre en œuvre pour permettre à cette politique de se déployer efficacement sur le terrain devront faire l'objet d'une attention particulière.

Notre Collectivité doit donc rapidement se mettre en position d'être un partenaire sélectif, favorisant les projets structurants pour le Haut-Rhin.

I-5 : Le SDIS

Le SDIS agit à l'intérieur d'un environnement très encadré par les textes législatifs relatifs à la sécurité civile.

L'enjeu réside dans le fait que d'ici 2008 le budget du SDIS sera entièrement départementalisé, alors que le pouvoir de décision demeurera à l'Etat au plan opérationnel et aux communes pour la fraction de sécurité civile relevant de la compétence des maires.

Le Département devra s'engager dans une approche gestionnaire du SDIS, par voie contractuelle, afin d'anticiper les actions par une planification permettant à chaque partenaire de se référer à un programme précis d'évolution des dépenses.

II- LES GRANDS AXES DES RECOMMANDATIONS

L'étude a mis en évidence que le Conseil Général intervient très fréquemment dans des domaines pour lesquels il n'a pas toujours les compétences légales, ou pour lesquels il doit partager les responsabilités avec d'autres partenaires : Région, communes et groupements communaux.

Pour s'adapter à cet environnement, le Conseil Général doit améliorer son efficience afin de renforcer son leadership : il doit moderniser son dispositif.

Cette modernisation s'articule autour des notions de mode de gouvernance et de méthode d'intervention : il s'agit de favoriser l'émergence de politiques structurantes, d'accroître la capacité d'intervention départementale et de distribuer de manière volontariste les rôles de chacun selon une « logique de métier ».

II-1 : Réflexions pour une gouvernance du dispositif

Les différents satellites communiquent peu entre eux ; de même la communication entre eux et le Conseil Général n'est pas toujours très active et manque parfois de structuration.

La mise en réseau de l'ensemble des partenaires présenterait une forte plus value :

- elle créerait un réseau d'échanges d'informations et de réflexions, facilitant la construction des réflexions stratégiques nourrissant la décision politique ;
- elle favoriserait un « esprit de groupe » et développerait une meilleure transmission des décisions politiques et une coordination des compétences.

Le mode d'intervention des élus départementaux au sein des différentes structures pourrait être renforcé, afin d'augmenter la capacité du Conseil Général à traduire ses orientations politiques en objectifs confiés aux satellites.

Ce renforcement passe par :

- Un développement des relations entre les techniciens du Conseil Général et ceux des structures associées, favorisant une meilleure connaissance de l'état de la gestion et de l'avancée des programmes opérationnels.
- Une prise en compte des orientations de la politique départementale par le biais des décisions portées par les élus départementaux siégeant dans ces organismes.

Enfin, ce resserrement des liens entre Département et satellites passe également par le renforcement et la clarification des conventions :

- Développer les contrats d'objectifs : définir une véritable « feuille de route » définissant des objectifs précis, mesurables et positionnant chacun vis-à-vis d'une mission ou d'un domaine d'intervention.
- Clarifier et contractualiser les « mandats de représentation » que notre Collectivité pourrait confier à tel ou tel organisme périphérique.

II-2 : Optimisation et formulation de l'action des différents partenaires

Le Département ne peut pas toujours s'appuyer sur des partenaires ayant la taille critique suffisante pour être des acteurs incontournables et il ne dispose pas de tous les outils nécessaires pour conduire à bien ses projets.

Les études unitaires montrent qu'en matière d'aide stratégique aux collectivités notre Département possède les outils nécessaires en termes d'ingénierie : ADAUHR, CAUE.

Pour autant, il doit réfléchir à l'optimisation du rôle de chacun afin d'éviter les redondances, voire les concurrences.

Ainsi, l'ADAUHR pourrait essentiellement développer ses actions dans le champ non concurrentiel, conformément à ses nouveaux statuts.

Le CAUE, pourrait se concentrer sur un rôle d'information et de sensibilisation du grand public, l'action de l'ADAUHR étant davantage positionnée comme le point d'appui aux collectivités.

En matière d'économie, notre collectivité ne disposant pas de compétence obligatoire doit développer sa capacité à impulser des actions structurantes :

- Devenir un partenaire financier sélectif, orientant ses aides vers des actions jugées prioritaires (développement du service aux entreprises, aides ciblées vers des zones territoriales précises par exemple).
- Agir sur le plan de l'aménagement du territoire en portant des projets dont les moyens financiers et humains dépassent les capacités des EPCI ou des communes.

Si la sélectivité des aides relève de la décision de l'Assemblée, les opérations d'aménagement posent la question des outils existants.

Or, le Département du Haut-Rhin ne dispose pas d'un aménageur suffisamment puissant : les fonctions de constructeur et de promoteur sont réparties entre plusieurs organismes : la SEMCLOHR, la SEMHA et l'OPAC Habitat de Haute Alsace.

En conséquence, le Conseil Général doit favoriser l'émergence d'un opérateur suffisamment fort pour porter la réalisation d'opérations d'aménagement et de promotion de zones d'activité ou de zones d'habitat.

Enfin, notre collectivité ne dispose pas d'outil de gestion foncière pour mener à bien des projets de longue durée ou de dimension financière importante.

Notre collectivité doit également lancer la réflexion sur l'opportunité de créer un Etablissement Public Foncier pour gérer le volet foncier de ses projets d'aménagement.

L'émergence d'outils bien dimensionnés et positionnés fortement sur des métiers précis aurait deux autres avantages :

- Elle permettrait, pour certaines des SEM départementales, d'atteindre la taille critique ; certaines d'entre elles risqueraient d'être « balayées » économiquement face à l'arrivée probable de gros opérateurs privés.
- Mieux ancrés dans des missions de service public, ces organismes seraient plus facilement attributaires de la conduite des opérations départementales et seraient alors mieux assurés d'un niveau d'activité économique viable.

En matière de soutien à l'économie, les Conseils Généraux du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et la Région Alsace se sont récemment entendus pour créer l'entité « Alsace International », afin de développer la force de prospection et de représentation du territoire alsacien à l'étranger.

Cette décision représente, pour le Département, l'opportunité de rénover ses liens avec le CAHR dont l'activité pourrait être davantage orientée vers l'accompagnement économique endogène. Cette réorientation peut se traduire par une véritable feuille de route traduite par une convention d'objectifs précis et mesurables.

Dans le domaine du tourisme, la nécessité de concevoir une véritable feuille de route s'impose également.

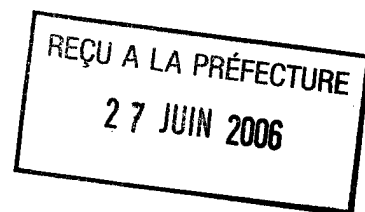
En effet, si l'efficacité professionnelle de l'ADT a permis à notre Collectivité de réduire ses moyens administratifs consacrés au tourisme, cette situation ne doit pas occulter la nécessité de traduire la politique départementale du tourisme par une meilleure définition des objectifs confiés à cette association.

Ce dernier aspect est d'autant plus important que l'attraction touristique du Haut-Rhin s'inscrit plus globalement à l'intérieur d'une zone géographique englobant non seulement l'Alsace mais encore le département des Vosges, le Territoire de Belfort et une zone transfrontalière : le Département doit être en mesure d'afficher clairement ses ambitions.

Enfin, cette logique des métiers peut aussi aboutir à la concentration des actions à l'intérieur d'un même organisme.

Le Département considère que le SIG doit être un service public. Dans ce cas, il est inutile qu'il participe, directement ou indirectement, au financement de multiples initiatives locales alors qu'il dispose d'un organisme capable, en une seule dépense, de mener à bien ce projet à l'échelon départemental.

L'ADAUHR, régie départementale, pourrait très bien se voir confier la mission de créer, d'héberger et de gérer ce SIG départemental.



III- LES SUITES A DONNER A CE TRAVAIL D'ANALYSE

Ce travail d'analyse mené par le cabinet SCET a été très riche d'enseignements et ouvre des perspectives très fortes qui s'inscrivent parfaitement dans le Projet pour le Haut-Rhin.

Le seul fait qu'elle a été menée à son terme a permis de renouer un dialogue direct, sincère et ouvert tant entre les différents organismes partenaires du Conseil Général, qu'entre eux et les représentants de notre collectivité.

Nous devons, dès à présent, profiter de cette redynamisation de nos liens pour imaginer les solutions que nous souhaitons mettre en œuvre afin de restaurer nos modes d'intervention au service des haut-rhinois.

Pour aider notre collectivité à formaliser un plan d'action, il est proposé de conclure avec le cabinet SCET un avenant au marché initial : le cabinet SCET peut mettre en place une mission d'appui méthodologie à la mise en œuvre de nos actions.

Notre réflexion ne doit pas s'empêcher d'ouvrir les débats sur des modifications importantes dont les impacts devront être mesurés :

- Il est opportun de réfléchir à la forme juridique de certain de nos partenaires, voire de la modifier.
- Il faut envisager la possibilité de redéfinir certains rôles et périmètres d'action.
- Il faut travailler à une meilleure contractualisation, notamment au travers de conventions d'objectifs, avec l'ensemble de nos partenaires, y compris des opérateurs immobiliers.
- L'attribution des moyens financiers à nos partenaires peut être dimensionnée différemment afin de tenir compte des éventuels changement de leur mission.

Tout ce travail doit aboutir à présenter à l'Assemblée un programme d'action circonstancié pour le débat d'orientation budgétaire pour l'année 2007.

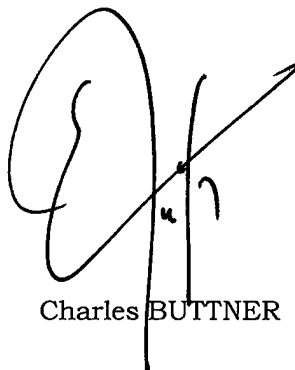
Cette présentation sera ensuite affinée afin de prendre les éventuelles décisions budgétaires lors du vote du Budget Primitif 2007, en décembre 2006.

Les problématiques ouvertes par l'outil de maîtrise foncière, par la réflexion sur l'objet et le champ d'activité de certaines SEM nécessiteront des études complémentaires très techniques.

Il est donc proposé de donner au Président du Conseil Général l'autorisation de recourir à des procédures d'appels d'offres pour déclencher lesdites études.

Les crédits seront prélevés sur l'enveloppe 73 719, politique J01, chapitre 11, imputation 617 2002.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.



Charles BUTTNER