

Besançon, 26 AOUT 2011

N° d'ARRIVÉE : 472	
29 AOUT 2011	
C.R.C.	GREFFE

Madame Marie-Christine DOKHELAR
Présidente de la Chambre Régionale
des Comptes de Franche-Comté
5 rue du Général Sarrail
BP 143
25014 BESANCON CEDEX

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec le plus vif intérêt du rapport d'observations définitives que vous avez bien voulu me faire parvenir le 27 juillet dernier. Celui-ci a trait au contrôle de la gestion du Département du Doubs sur les exercices 2004 et suivants, intervenu dans le cadre de l'enquête inter-juridictionnelle consacrée aux conséquences de la décentralisation routière.

La richesse et le caractère approfondi de cette analyse conduite par la Chambre régionale des comptes m'amènent à vous remercier très sincèrement de la grande qualité de ce rapport qui, soyez en assurée, viendra conforter et enrichir la réflexion du Département dans ses orientations à venir.

S'agissant de la première partie du rapport, consacrée au contrôle de la gestion du Département, les constats faits au travers de cette analyse mettent en évidence l'effort exceptionnel de rattrapage accompli par le Département sur la période 2004-2009, avec la conduite de grands projets d'investissement porteurs d'une ambition pour notre territoire et une remise à niveau du service rendu à la population.

Ce rattrapage était possible, rappelons-le, au regard d'une situation financière particulière, dont le rapport de la Chambre régionale des comptes pour la période 1999-2004 faisait mention, en indiquant que le Département était allé précédemment dans la direction d'un endettement massif, un investissement modéré et une hausse de la fiscalité alors qu'il avait les moyens d'une politique d'investissement plus dynamique.

Je note avec satisfaction que vous considérez que ce rattrapage s'est opéré dans le cadre d'une gestion financière maîtrisée et rigoureuse, ce qui a constitué une préoccupation constante de ma part et de l'ensemble de la majorité départementale. Signe de cette rigueur de gestion, le poids relatifs des services généraux a diminué sur la période et l'endettement de la Collectivité demeure - selon vos propres termes - très supportable à l'issue de cette phase de rattrapage qui s'est achevée en 2009.

Le bouleversement du contexte socio-économique et financier connu ces deux dernières années vous conduit à inciter le Département à « *la prudence en matière d'engagements de moyen et long terme* », qui plus est, à l'heure où la prévision budgétaire devient un exercice de plus en plus complexe, et ce quel que soit le niveau d'expertise technique des services du Département, comme vous l'indiquez dans l'analyse de la suppression de la taxe professionnelle.

Je suis conscient, ainsi que toute la majorité départementale, de cet enjeu qui a été pris en compte dans l'élaboration de « Doubs 2017 » d'une part, et des décisions budgétaires, d'autre part.

Dès le débat d'orientations budgétaires d'octobre 2009, séance intégrant le vote du projet départemental, j'ai ainsi tenu à insister sur l'importance de poursuivre et renforcer encore les actions de maîtrise des dépenses de fonctionnement, de veiller à la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement à un rythme compatible avec l'évolution de nos capacités de financement, et d'optimiser les recettes tous secteurs confondus.

Vos observations et votre analyse éclairée me confortent dans le bien fondé de cette démarche de gestion et m'incitent à poursuivre en ce sens les efforts de la Collectivité, sans pour autant renoncer à une réelle ambition pour notre territoire, pour ses habitants et ses entreprises.

S'agissant de l'étude des conséquences de la décentralisation routière, qui constitue la deuxième partie du rapport d'observations définitives, celle-ci offre une vision à la fois concrète, précise et très complète du déroulement du processus tel que celui-ci a été conduit par notre Collectivité.

Je me réjouis que le Doubs puisse ainsi participer, par votre intermédiaire, et au travers de cette restitution analytique, à une enquête inter-juridictionnelle engagée par la Cour et les Chambres régionales des comptes.

Ce type d'étude me paraît particulièrement utile dans le cadre d'une nécessaire évaluation des politiques publiques. Je serai dès lors, je puis vous l'assurer, très attentif aux conclusions de cette enquête inter-juridictionnelle qui prendra appui sur les constats ayant pu être faits auprès d'une trentaine de départements, dont le Doubs.

Je le serai d'ailleurs à double titre, en tant que Président du Conseil général, mais également en tant que Sénateur, ayant conduit personnellement l'an passé, dans le cadre de mon mandat national, et avec mon collègue Eric DOLIGE, Sénateur et Président du Conseil général du Loiret, une étude sur « les transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales », étude ayant donné lieu à un rapport d'information publié par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Pour revenir plus précisément à la Collectivité que je préside, la décentralisation routière demeure récente, et l'organisation définie mérite encore d'être ajustée, ce que nous nous attachons à réaliser dans le cadre d'un principe général posé dans le cadre du Projet Ressources humaines, de révision régulière de notre organisation et des processus de travail internes et externes.

2012 marquera en la matière une étape particulière pour le Département puisqu'elle sera consacrée à un bilan d'étape à mi-parcours de la mise en œuvre du projet départemental « Doubs 2017 ».

Comme vous m'y invitez, je me permettrai dans la suite de ma réponse d'émettre quelques remarques ou commentaires visant à préciser ou à faire ressortir mieux encore certaines considérations qui me paraissent porteuses d'enjeux particuliers.

I. CONTRÔLE DE LA GESTION DU DEPARTEMENT DU DOUBS - PERIODE 2004 -2009

Je note tout d'abord avec satisfaction que l'analyse financière des comptes du Département est faite en « *lien avec le diagnostic effectué lors du précédent contrôle, en 2003, et les évolutions enregistrées depuis* ».

Le lien à réaliser avec le contrôle précédent me paraît en effet d'autant plus essentiel que la stratégie mise en œuvre par le Département à partir de 2004-2005 est fondée très directement sur les observations partagées avec la Chambre régionale des comptes, sur la gestion de la période 1999-2003 et la situation financière de la Collectivité.

Le rapport de la Chambre régionale des comptes faisait mention en 2005, je le rappelle, d'une capacité d'investissement disponible conséquente, liée tant aux hausses fiscales opérées entre 1999 et 2004 qu'au faible taux de réalisation à l'époque du programme d'investissement.

Pour bien mesurer le chemin parcouru depuis, et en comprendre parfaitement le sens, il convient de rappeler les termes exacts du rapport de 2005 qui indiquait (page 3 du précédent contrôle) que : « *les deux hausses fiscales opérées en 2002 (+ 3,86 %) et 2003 (+ 7 %) ont indéniablement permis [au Département] de conforter ses marges de manœuvre alors qu'il avait les moyens de financer ces mesures sans procéder à ces augmentations* ».

Et de conclure, « *le Département est allé dans la direction [...d'] un désendettement massif, un investissement modéré et une hausse de la fiscalité* », « *alors que le Département avait les moyens d'une politique d'investissement plus dynamique* » (pages 26 et 27). Sur la base de ce constat partagé, le Département a fait au travers de « Doubs 2010 » le choix d'un rattrapage du retard pris antérieurement.

A. Le choix clairement exprimé, par le projet « Doubs 2010 », d'un effort exceptionnel de rattrapage de l'investissement et du niveau de service rendu

S'agissant de l'investissement, le Département s'est engagé à partir de 2004, au travers du projet « Doubs 2010 », dans un programme d'investissement ambitieux visant sur une période courte à rattraper le retard pris dans la réalisation d'équipements nécessaires au développement de son territoire.

C'est donc un effort exceptionnel d'investissement qui a été réalisé, particulièrement en 2006, 2007 et 2008, avec un montant cumulé de 2004 à 2009 de 440,8 M€ de dépenses consacrées aux programmes d'équipement tandis que les projets d'investissement portés par des tiers, et particulier par les Communes et les Intercommunalités bénéficiaient de 305,48 M€ de subventions départementales.

Cet engagement financier particulièrement volontariste a permis notamment de mieux satisfaire les besoins relatifs aux établissements accueillant les personnes dépendantes ou handicapées, et d'accélérer significativement la mise en œuvre du programme de restructuration des collèges.

« Doubs 2010 » s'est traduit également par la participation ou la conduite de programmes ambitieux en termes d'infrastructures (financement de la L.G.V., poursuite du soutien apporté à l'Etat concernant la voirie nationale - en particulier avec la voie des Mercureaux -, modernisation du réseau routier départemental, réalisation de la phase I du programme TIC moyen / haut débit, participation à l'équipement du territoire en téléphonie mobile), avec concomitamment, un fort accompagnement des projets des territoires portés par les Communes et les groupements de Communes.

Le Projet « Doubs 2010 » a de plus intégré une remise à niveau des services rendus à la population.

Cet aspect me semble important à souligner, car il importait de rattraper également le retard pris avant 2004 en la matière, et de proposer un meilleur niveau de service à la population.

Signe de l'amélioration du niveau de service rendu de façon très concrète à la population, le budget consacré aux actions de solidarité sociale – qui était en fort retrait en 2004 par rapport à la moyenne des autres départements (écart de 31 € par habitant au compte administratif 2004 par rapport à la moyenne constatée dans les départements de 430 000 à 570 000 habitants) est revenu dans la moyenne dès 2008-2009.

B. Ce rattrapage s'est réalisé dans un cadre maîtrisé, à la fois en terme de durée et en terme de gestion financière

Le rattrapage prévu dans « Doubs 2010 » était limité dans sa durée, avec dès le départ, l'annonce d'un retour progressif à un « régime de croisière », à l'issue de l'effort de rattrapage.

Ce retour s'est précisément effectué à partir de 2009, donc postérieurement aux limites de votre contrôle.

Aussi, je précise que depuis 2009, l'effort d'investissement a été redimensionné et se situe désormais entre 100 et 110 M€ (hors dette), permettant aux emprunts mobilisés annuellement d'être significativement diminués (26,1 M€ en 2010 contre 45 M€ en 2009). Le rattrapage effectué à partir de 2004-2005 a par ailleurs été opéré dans un cadre maîtrisé, sur le plan de la gestion financière, sur la base d'un certain nombre de constats :

- des taux de réalisation exceptionnellement élevés, témoignant de la sincérité des budgets votés

Comme vous l'indiquez, les taux de réalisation en investissement « d'une valeur moyenne de 82 % en dépenses et de 80 % en recettes s'avèrent excellents compte tenu des décalages fréquemment observés entre prévision et exécution en raison des retards inévitablement enregistrés dans l'avancement de projets souvent complexes » (page 19 du rapport).

De la même façon, en section de fonctionnement, vous soulignez l'« *excellente maîtrise de la prévision budgétaire avec des dépenses évaluées au plus juste* » (page 19 également du rapport).

Je suis très sensible à cette remarque car ces taux de réalisation, tout comme d'ailleurs le faible volume des décisions modificatives intervenues en cours d'année, sont le résultat d'une préoccupation constante de sincérité des comptes qui constitue à mon sens un engagement premier à l'égard de nos concitoyens.

Ils constituent par ailleurs un indicateur d'efficacité. Ces taux de réalisation élevés témoignent en effet de la capacité effective de la Collectivité à mener à bien les projets et opérations annoncés.

- un niveau de dépenses de fonctionnement qui, malgré une augmentation sur la période, demeure inférieur à la moyenne

Le rattrapage effectué en matière de services à la population que j'ai mentionné précédemment s'est fait dans le respect des grands équilibres financiers de la Collectivité.

Comme vous le relevez, s'agissant de la section de fonctionnement, le Doubs a souhaité rehausser sur la période son niveau de service rendu, en s'approchant en termes de dépenses des valeurs moyennes nationales. Le niveau des dépenses de fonctionnement demeure cependant toujours inférieur aux moyennes de référence, attestant d'une gestion visant à préserver les grands équilibres financiers de la Collectivité, condition nécessaire à la poursuite d'une politique d'investissement dynamique.

Cela a été rendu possible par les efforts de gestion accomplis pour maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement sur lesquelles le Département peut avoir prise.

Vous soulignez en particulier « *la volonté [départementale] d'une maîtrise des frais de fonctionnement courants des services, avec un poids relatif des services généraux qui a diminué sur la période de 7,79 % à 6,54 % des dépenses de fonctionnement* » (page 8 du rapport).

Ce résultat a été rendu possible par des efforts d'optimisation du budget que le Département a accomplis, en premier lieu sur ses dépenses de gestion courante, y compris – je tiens à le souligner – celles afférentes au Cabinet et à la Communication.

De la même manière, vous notez « *un recul [en part du budget] pour tous les secteurs de moindre contrainte législative d'encadrement de l'action départementale* » (page 8), signe que les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement sont réalisés sur tous les secteurs, sans exclusive, avec un réel souci d'équilibre entre l'interne et l'externe.

Ce travail s'est réalisé dans le cadre d'un dialogue renforcé avec les partenaires associatifs et institutionnels du Département, étant précisé que le contexte de crise financière et économique et de réforme de la fiscalité locale a conduit la Collectivité à mettre en œuvre, à partir de 2009, un plan d'actions spécifique de maîtrise du budget de fonctionnement (P.A.M.F.).

- un poids de la dette « très supportable » selon votre propre analyse, signe d'un niveau d'endettement qui est en phase avec la situation financière globale de la Collectivité

Le choix a été fait en 2004 de recourir à l'emprunt pour financer une partie du programme exceptionnel d'investissement prévu dans « Doubs 2010 ».

Le Département du Doubs a ainsi procédé à un rééquilibrage des modes de financement de son budget, en recourant de façon effective à l'emprunt tout en maintenant une part importante des investissements financée par des recettes définitives (autofinancement et recettes d'investissement hors emprunt).

Comme cela est indiqué dans le rapport, le poids de la dette demeure de ce fait en 2009 « *très supportable du fait de conditions d'amortissement des emprunts permettant d'en lisser sur la durée le poids relatif : ainsi l'annuité de la dette en capital a d'abord reculé de 2004 à 2006 [...] pour augmenter régulièrement depuis lors* » (page 11 du rapport).

Vous notez également que « *l'encours de la dette départementale est très largement constitué de produits financiers offrant une grande sécurité et le taux moyen des intérêts n'excède pas 4 %* ».

Dans le cadre de sa stratégie de gestion de la dette, le Conseil général a en effet veillé à sécuriser très largement la dette du Département, excluant tout recours à des produits financiers risqués ou complexes.

Cette stratégie permet aujourd'hui au Département de disposer d'une bonne lisibilité dans le temps du coût des emprunts contractés, ce qui constitue un atout particulièrement appréciable dans le contexte actuel de crise financière internationale.

C. Une période 2004-2009 impactée fortement par les conséquences de l'Acte II de la décentralisation

S'agissant des marges de manœuvre dont dispose le Département, vous indiquez que « *le diagnostic est moins positif [que lors du contrôle précédent], du fait d'évolutions imputables à certains choix de gestion de la collectivité, mais aussi de l'impact financier de plusieurs réformes législatives ayant transféré au département de nouvelles compétences et charges, ou engagé la refonte de la fiscalité locale et de la répartition du produit des impositions* » (page 7).

Si j'ai insisté plus haut sur l'impact limité et maîtrisé des frais de gestion, c'est pour mieux mettre en évidence le fait que l'érosion des marges de manœuvre, constatée dans le Doubs comme dans tous les autres départements, est due principalement à l'impact de l'Acte II de la décentralisation, fait majeur de cette période 2004-2009.

La suite de votre rapport met d'ailleurs parfaitement en évidence que les marges de manœuvre du Département se sont réduites *« en conséquence de choix de gestion mais surtout de l'impact d'évolutions législatives majeures intervenues durant la dernière décennie, dans le champ social, celui de la décentralisation ou de la réforme de la fiscalité locale »* (page 18 du rapport).

L'Observatoire des finances départementales, instance mise en place à mon initiative en 2005 destinée à suivre l'évolution des charges supportées par la Collectivité, et comprenant aux côtés des élus des représentants de la société civile (banques, experts comptables, représentants des consommateurs, Université,...) pour garantir l'impartialité de son analyse, est amené à mesurer chaque année l'impact croissant des transferts de compétences intervenus dans le cadre de l'Acte II de la décentralisation.

Sur la période 2004-2009, l'écart non compensé par l'Etat atteint ainsi 110 M€ en cumulé pour ce qui concerne le Doubs (et de l'ordre de 300 M€ sur la période 2002-2011).

Plus de 80 M€ se rapportent très directement aux trois allocations (Allocation personnalisée à l'autonomie A.P.A., Revenu minimum d'insertion R.M.I, et Prestation de compensation du handicap P.C.H.) alors même que, sur ces dépenses, *« le Département a finalement peu de prise, parce qu'elles résultent plus des contraintes législatives et réglementaires que de l'autonomie de décision ou de choix de gestion de la collectivité »* (page 18 du rapport).

Cette situation, commune à l'ensemble des départements, est préoccupante, notamment dans un contexte de faible visibilité de l'incidence de la suppression de la taxe professionnelle que vous ne manquez pas de relever dans votre rapport, et de diminution des dotations de l'Etat.

La Loi de finances pour 2011 a ainsi créé un fonds de financement spécifique pour les départements en difficulté financière, auquel le Doubs n'est pas éligible (contrairement à 30 autres départements), ce qui atteste au demeurant du résultat des efforts de gestion accomplis, du cadre de gestion maîtrisé que notre Collectivité s'est donné et du maintien d'une situation financière saine.

D. Une évolution de la fiscalité limitée à la moitié des charges non compensées liées aux transferts de compétence

Face à l'accroissement de la charge nette liée aux transferts de compétence, le Département du Doubs n'a pas souhaité répercuter l'intégralité de ces charges nouvelles sur le contribuable local.

La moitié de l'écart a ainsi été financé par des économies de gestion et une réduction de ses marges de manœuvre, avec un impact sur le niveau de l'épargne brute. L'autre moitié seulement a été couverte par le recours à la fiscalité. Ainsi, sur les 110 M€ de charges nouvelles constatées entre 2004 et 2009, près de 55 M€ ont été couverts par une hausse des taux de fiscalité.

Ce choix de la Collectivité a permis une évolution maîtrisée et limitée de la fiscalité, situant l'évolution des taux de fiscalité directe à un rythme comparable aux autres départements.

En atteste une évolution des taux de fiscalité locale qui est semblable à celle enregistrée au niveau de la strate des départements de 430 000 à 570 000 habitants : + 18,4 % sur la période dans le Doubs contre + 18,3 % en moyenne pour la taxe d'habitation, + 17,8 % pour le foncier bâti et + 19,9 % pour la taxe professionnelle.

Ce constat est confirmé au travers du rapport de la Chambre régionale des comptes (en page 10), le Doubs demeurant dans la moitié des départements franc-comtois à la fiscalité la moins élevée.

Notons qu'au plan national, le Doubs présente également un rang stable sur la période (c'est le cas pour la taxe d'habitation), voire qui s'améliore légèrement pour ce qui concerne la taxe sur le foncier bâti et plus encore pour la taxe professionnelle.

Comme je l'indiquais, le choix de ne pas répercuter l'intégralité des charges nouvelles sur le contribuable local a conduit la Collectivité à s'engager dans la voie d'efforts de gestion très importants, intégrant par exemple le décroisement des financements avec l'Etat, mais également à accepter une baisse de l'épargne brute.

Cette logique a néanmoins ses limites car une baisse trop forte de l'épargne brute pourrait conduire à terme à une réduction significative du budget d'investissement.

C'est la raison pour laquelle le Doubs, comme un certain nombre d'autres départements, a décidé d'engager des procédures contentieuses à l'encontre de l'Etat, visant à faire droit à une juste compensation des transferts de compétence au regard de la libre administration des collectivités définie par la Constitution.

II. ENQUÊTE SUR LES CONSEQUENCES DE LA DECENTRALISATION ROUTIERE

L'enquête nationale réalisée sur les conséquences de la décentralisation routière relève d'une démarche particulièrement intéressante, permettant d'établir un bilan sur la base de l'expérience vécue par une trentaine de départements.

Le descriptif analytique du processus mené dans le Doubs, composant la deuxième partie du rapport d'observations définitives, retrace de façon très concrète les différentes phases de mise en œuvre de cette nouvelle étape de la décentralisation.

Cette étude donne également l'occasion de faire émerger des points d'amélioration dans un processus qui demeure encore récent. Ceux-ci seront bien naturellement intégrés à la démarche de progrès en cours au sein de la Collectivité.

Mon propos se limitera donc à insister sur les 3 enjeux majeurs de ce processus de décentralisation : le transfert des personnels, l'organisation, et la qualité du service rendu.

Il me semble cependant important de souligner au préalable le fait que cette nouvelle étape de la décentralisation a pu d'autant mieux être menée qu'elle s'est opérée sur la base d'une compétence routière déjà existante dans les Départements.

Sa réussite s'appuie ainsi sur une capitalisation du savoir faire acquis depuis les premières lois de décentralisation de 1982-1983 et sur une démarche anticipatrice pour ce qui concerne le Doubs.

Permettez-moi à cet égard de revenir ici sur les étapes clés de ce processus, et notamment sur les aspects se rattachant à la territorialisation des services, en faisant en particulier apparaître la façon dont les projets départementaux « Doubs 2010 » et « Doubs 2017 » les ont anticipés, puis accompagnés.

Je rappellerai tout d'abord que bien avant l'entrée en vigueur de la loi relative aux libertés et responsabilités locales de 2004 (L.R.L.), le Conseil général du Doubs a fait le choix en 1999 d'une application partielle de « l'article 7 », consistant à placer sous l'autorité fonctionnelle de son Président une partie des Services de l'Équipement, en l'occurrence ceux œuvrant sur le champ de l'investissement.

A l'occasion de cette décision, qui ne correspond pas à la formule la plus couramment retenue, notre Collectivité a mis en place une organisation territorialisée de ses Services routiers. Celle-ci s'est traduite par la création de trois Services territoriaux d'aménagement (S.T.A.), alors rattachés à la Direction de l'aménagement du Département (D.A.D.).

Le programme « Doubs 2010 », adopté par l'Assemblée départementale le 23 novembre 2004, a intégré la perspective des transferts de compétences et de moyens fixés par la loi L.R.L. et a donné lieu à une réorganisation générale des Services en 2005, visant à renforcer la cohérence de leur structuration avec la politique conduite par la Collectivité.

Les S.T.A. ont été confirmés dans leur rôle à l'occasion de cette réorganisation qui a abouti à la création de la Direction des routes et des infrastructures (D.R.I.), elle-même recentrée sur la compétence routière par rapport à la D.A.D. qui intégrait également les bâtiments départementaux, de façon à favoriser dans un second temps l'accueil des Services transférés de l'Équipement.

S'en est suivi à partir de 2005 et en 2006 tout le travail de préparation du transfert des Services de l'État, qui augurait un réel bouleversement par rapport à la situation alors existante, tant sur le plan de la dimension des effectifs que sur celui du domaine d'intervention.

Sur la base des acquis de « l'article 7 partiel », avec une organisation routière territorialisée déjà consolidée, qui a constitué un atout évident, le choix qui a alors été fait - et qui demeure aujourd'hui - est celui d'une structure territoriale unique regroupant les activités d'aménagement et d'exploitation, articulée autour des trois S.T.A. préexistants, dont le périmètre géographique et la structuration interne ont été ajustés.

Enfin, l'intégration des effectifs issus des anciennes subdivisions de l'Équipement a conduit, dans le cadre du maintien des centres d'exploitation, à la structuration d'une nouvelle filière « entretien-exploitation-gestion » au sein des S.T.A., répartie en deux entités, dissociant ainsi l'ingénierie de l'exécution des travaux.

Ce choix organisationnel stratégique, en rupture profonde avec l'organisation et le fonctionnement antérieurs des Services de l'État, a été pris dans l'objectif d'une meilleure efficacité dans la mise en œuvre des projets intégrés à « Doubs 2010 ».

Cette chronologie que je viens de rappeler de l'organisation de nos services routiers permet de mesurer le chemin parcouru par le Département ces dernières années.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a fait atteindre à la décentralisation routière un nouveau niveau de maturité, au travers du transfert des personnels et de l'affirmation d'une réelle autonomie du Département dans l'exercice de cette compétence, y compris sur le plan opérationnel.

L'étape d'évaluation intermédiaire de « Doubs 2017 » qui est programmée à la mi-2012 sera l'occasion de faire une nouvelle évaluation de ce dispositif général.

A. Les conditions de transfert des personnels de l'Équipement, composante fondamentale de la réussite du processus

Je souhaite insister sur l'enjeu majeur qu'a représenté pour le Département les conditions d'accueil des personnels transférés des Services de l'Équipement.

Sur certains aspects, tels que la conservation des implantations immobilières ou le maintien du lieu d'affectation des agents, l'intégration de ces Services s'est effectuée dans la continuité de la situation préexistante à la D.D.E.

Néanmoins, des adaptations organisationnelles ou opérationnelles ont d'emblée été opérées, comme je l'ai expliqué, afin de mieux répondre au contexte de la Collectivité ou à notre volonté de faire évoluer le fonctionnement de ces Services.

La structuration d'une filière « entretien-exploitation-gestion » au sein des S.T.A., répartie en deux entités, dissociant ainsi l'ingénierie de l'exécution des travaux, a en particulier nécessité de redéfinir les fiches de poste de l'ensemble des emplois transférés de l'État ou existants dans les Services départementaux, dont ceux occupés par des agents placés sous le régime de « l'article 7 ».

Un processus du pré-positionnement sur les postes ainsi redéfinis a donc dû être organisé.

Les agents déjà en place dans la Collectivité, à qui une priorité de choix a été accordée, ont alors pu se positionner sur des postes proches des fonctions qu'ils exerçaient auparavant, sans pour autant pénaliser les agents issus de la D.D.E. qui se sont naturellement plutôt tournés vers les postes offerts dans la filière « entretien-exploitation-gestion » des services territorialisés, de même nature que ceux qu'ils occupaient dans les Subdivisions de l'Équipement.

Ce processus de pré-positionnement s'est révélé judicieux. Les affectations se sont en effet effectuées sans conflit pour aboutir à une bonne adéquation entre les profils de poste et les compétences détenues par les agents.

La réussite du processus est passée également par l'ouverture de postes d'encadrement à forte envergure pour ces agents transférés, à l'exemple du poste de directeur adjoint de la D.R.I. ou de celui de responsable d'un service d'aménagement territorial.

Au-delà du processus d'affectation des personnels sur les postes, l'accueil de ces centaines de nouveaux agents a nécessité un accompagnement spécifique sur le plan des ressources humaines.

A cet égard, de nombreuses réunions d'information ont été organisées pour présenter le statut de la fonction publique territoriale et les conditions de leur accueil au sein de la Collectivité. Le principe posé dès le départ d'un traitement à parité avec l'ensemble du personnel départemental a vraisemblablement été déterminant dans le bon déroulement du processus d'intégration, de même que l'application de droit d'un régime indemnitaire plus favorable pour les agents de catégorie C.

Ce transfert de personnels apparaît ainsi aujourd'hui comme une réussite, avec la quasi-totalité des personnels qui a depuis opté pour la fonction publique territoriale.

L'on peut d'autant plus regretter dans ce contexte que le décret d'homologie pour les O.P.A. du Parc de l'Équipement ne soit toujours pas paru, prolongeant de fait une situation transitoire qui ne permet pas d'engager le processus du droit d'option de ces agents.

L'intégration dans les faits est pourtant déjà une réalité : plusieurs agents du Parc ont déjà obtenu une mutation dans les S.T.A. et un candidat territorial (externe à la collectivité) a été retenu pour pourvoir un poste devenu vacant au Parc.

Ces mouvements de personnel, qui témoignent de la bonne intégration du Parc au sein de sa nouvelle structure de rattachement, ont été opérés sans modification du statut des agents concernés.

Il en découle une disparité de statut des agents œuvrant dans une même unité, ce qui rend d'autant plus urgent l'adaptation du cadre réglementaire.

B. Une organisation optimisée, dans le cadre d'une démarche de progrès qui se poursuit

Je ne reviendrai pas sur la territorialisation des Services, évoquée précédemment. Basée sur le maintien de l'ensemble des Centres d'exploitation qui sont venus s'intégrer aux 3 S.T.A. pré-existants, cette organisation a permis de maintenir la proximité du service et d'apporter une cohérence globale, source d'efficacité.

Il me semble en revanche important de souligner davantage le rôle du Service Technique de Ressources Opérationnelles (S.T.R.O.) qui est également essentiel dans l'organisation retenue.

A l'issue du transfert, la démarche de progrès engagée au sein de la D.R.I. a en effet débouché, dans un souci d'optimisation du fonctionnement du service, et au-delà des réflexions en matière de méthodologie de travail dans les services territoriaux (STA), sur un ajustement de la structuration des services centraux.

La création du S.T.R.O. a eu pour objectif d'asseoir une réelle fonction d'ingénierie, en complémentarité d'une organisation qui reste fondamentalement territorialisée.

Ce service présente une structure et un fonctionnement innovant, s'appuyant sur des « équipes projet » constituées dossier par dossier. Ce mode de fonctionnement, proche de celui que l'on retrouve dans les sociétés d'ingénierie, est un facteur de rationalisation de l'utilisation des moyens et des compétences, au service de la qualité de traitement des dossiers.

L'intérêt de ce choix d'organisation est confirmé par les bons résultats obtenus depuis 2009 dans la conduite des projets, mais également dans la maîtrise des coûts. Le S.T.R.O. a permis par exemple de mieux maîtriser le coût de nos marchés, en conduisant un travail en amont à toutes consultations, que ce soit pour les marchés d'enrobés, de signalisation, ou encore par une limitation donnée à l'utilisation des marchés à bons de commande.

Globalement, l'organisation de la D.R.I., articulée entre services territorialisés et services siège, permet un pilotage alliant réactivité et efficacité.

Bien naturellement, des marges de progrès demeurent dans une organisation encore récente. Il s'avère notamment nécessaire de renforcer les outils de suivi et de mesure de l'activité qui permettront d'optimiser davantage encore l'affectation de nos moyens et par conséquent d'améliorer le service rendu à l'utilisateur, ce qui constitue, comme il se doit, une préoccupation permanente des élus départementaux et de l'administration.

C'est à mon sens avec l'achèvement du processus de décentralisation intervenu lors du transfert du Parc de l'Équipement au début de l'année 2010, que les conditions sont réunies pour opérer cette orientation stratégique, qui est à présent en voie de concrétisation.

Un appel d'offres a ainsi été lancé dès le second trimestre 2011 pour acquérir une nouvelle application de comptabilité analytique en remplacement de celle qui était auparavant utilisée par le Parc (MR4 G), et nous nous apprêtons à notifier le marché correspondant, qui porte sur l'implantation de cet outil dans le Parc et mais aussi - et c'est nouveau - dans les S.T.A.

Ce projet s'intègre dans le schéma directeur pluriannuel du système d'information en cours de finalisation pour l'ensemble de la Collectivité, dont l'un des objectifs est de renforcer et développer les outils de pilotage. Avec l'acquisition de ce nouveau progiciel remplaçant MR4 G l'outil productif de la D.R.I. en charge de l'entretien et de l'exploitation des routes sera ainsi doté d'un système informatique performant destiné à suivre et mesurer son activité par une production automatisée d'indicateurs.

Cette démarche, centrée sur l'efficacité, s'inscrit en complémentarité avec d'autres actions d'ores et déjà engagées pour adapter des éléments de notre politique d'entretien, selon les orientations de « Doubs 2017 » en faveur de la maintenance du patrimoine et du service offert à l'utilisateur.

A titre d'exemple, je citerai la généralisation du fauchage différencié à toutes les routes du département qui s'accompagne de la mise en place de nouvelles organisations des moyens alloués à cette tâche en vue de les optimiser.

De même, concernant la viabilité hivernale, la généralisation du traitement avec de la bouillie de sel a permis de réduire les consommations de sel pour un service identique voire meilleur pour l'utilisateur. Ce résultat, qui s'inscrit dans la politique de développement durable de la Collectivité, a été atteint bien évidemment grâce à l'acquisition de centrales à saumure mais aussi grâce aux actions importantes de formation de tous les agents acteurs de la viabilité hivernale.

C. La qualité du service rendu à l'utilisateur, la préoccupation ultime de toute notre organisation

Le réseau routier départemental étendu permet un maillage fin et hiérarchisé de l'ensemble du territoire.

L'entretien courant et la viabilité hivernale continuent à être, comme par le passé, hiérarchisés selon la nature des réseaux. Les R.N.I.L. ont ainsi été rattachées au réseau structurant du Département et bénéficient de ce fait du meilleur niveau de service.

La politique routière menée par le Département intègre par ailleurs une logique d'itinéraire interne à son réseau et cohérente aux limites du Doubs et des autres gestionnaires, ce qui permet à l'utilisateur de retrouver un niveau de service homogène sur chacune des catégories de routes qu'il rencontre dans ses déplacements.

Bien naturellement, la hiérarchisation des réseaux ne manque pas d'aboutir à l'organisation d'une complémentarité nécessaire. Cette complémentarité s'affirme avec les Communes comme avec les Départements limitrophes et l'Etat, et se traduit concrètement par de nombreux dossiers communs.

En témoigne, avec l'Etat la prise en charge par le Département, au travers de la RD 1, de la desserte de la gare L.G.V., en articulation avec les travaux réalisés par lui sur la RN 57.

Il en est de même du déclassement de l'ancienne RN 57, dans la côte de Morre et la traversée de Besançon, associant Etat, Département et Ville de Besançon.

En effet, à l'occasion de la mise en service de la voie des Mercureaux intervenue le 12 juillet dernier, l'Etat a engagé une procédure de déclassement concernant cette portion de voirie de 10,3 km.

A l'issue des négociations conduites par l'Etat auprès du Département et de la Ville de Besançon, ce transfert est partagé entre les deux collectivités, le Conseil général recevant dans son domaine les deux sections d'extrémité entre le Trou au Loup et Rivotte et entre le boulevard Churchill et la voie des Montboucons, soit 6,8 km.

Ce déclassement s'accompagne du versement par l'Etat d'une soulte aux collectivités, au titre des travaux de remise en état préalables, la part revenant au Département s'élevant à 2,07 M€ en valeur mars 2011 (à actualiser au moment du transfert). Au-delà de cette remise en état, il représente pour le Département une dépense annuelle supplémentaire de l'ordre de 200 000 € en fonctionnement ainsi qu'un équivalent temps plein d'agent.

Concernant l'investissement et plus particulièrement le volet routier du programme A.T.S.R., vous mentionnez à juste titre, le fort niveau d'intervention sur ce programme cofinancé par l'Etat, la Région, le Département et les Communes.

Ce contrat de plan particulier, déployé suite à l'abandon du projet de canal à grand gabarit du Rhône au Rhin, permet effectivement de bénéficier d'un financement de l'Etat supérieur à celui octroyé en moyenne pour les R.N.I.L. à l'échelle nationale, et contribue ainsi à l'amélioration de la qualité du réseau.

Ce financement A.T.S.R. amène le Département à intervenir au-delà du cadre habituel pour des aménagements à l'intérieur des agglomérations. Par conséquent, si les Communes sont les premières bénéficiaires de ce programme, et ce à juste titre car elles ont eu à subir les inconvénients liés au projet du grand canal, ce financement particulier ne soulage en rien la charge supportée par le Département pour l'entretien et la maintenance des routes qui lui ont été transférées et dont on peut constater l'importance.

Au-delà de cette complémentarité, un certain nombre de coordinations spécifiques entre gestionnaires de réseaux s'est développé.

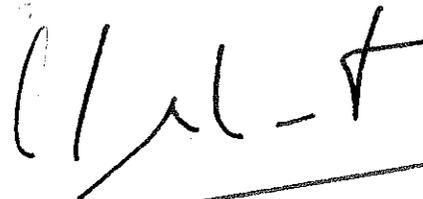
Je citerai pour exemple, sous l'autorité du Préfet, les situations de crise sur la circulation des poids lourds, où le Département se trouve directement associé au double titre de son réseau routier et des transports scolaires, ou encore l'organisation régulière des déviations sur le réseau national ou départemental en lien avec des travaux prévus ou des situations d'urgence.

C'est à cette double approche, adaptée aux diverses situations, de complémentarités et de coordination que s'attache le Département, sur la base des rapports de qualité établis et maintenus au long des années avec les Services concernés de l'Etat.

Tels sont les quelques éléments de réponse que je souhaitais apporter au rapport d'observations définitives que vous m'avez fait parvenir.

Je ne saurais terminer mon propos sans souligner une nouvelle fois la qualité de ce rapport de la Chambre régionale des comptes de Franche-Comté qui viendra enrichir la réflexion du Département dans ses orientations à venir.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'C. Jeannerot', written in a cursive style.

Claude JEANNEROT