

Pour un Conseil d'Alsace

Avis



Avis

.....

**Pour un Conseil
d'Alsace**

30 mars 2011

Vu la Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions,

Vu les articles L. 4111-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, relatifs à l'organisation de la Région,

Vu les articles L. 4241-1 et L. 4241-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs aux compétences du Conseil économique, social et environnemental régional,

Vu la décision d'auto-saisine du Bureau du CESER-Alsace du 15 novembre 2010,

Vu le projet d'avis transmis par la commission « Territoires et coopérations » du CÉSER-Alsace du 29 mars 2011,

Vu la décision du Bureau du CÉSER-Alsace en date du 30 mars 2011,

Bernard CARRIERE, rapporteur, entendu en séance plénière,

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Alsace
a voté le présent avis par :

53 pour
2 contre
8 abstentions

Sommaire

Introduction	5
1. Les fondements d'une réforme institutionnelle en Alsace.....	6
1.1. Un gain de cohérence et d'efficacité dans l'action publique	6
1.2. Une plus grande lisibilité.....	6
1.3. Une démocratie renforcée	6
1.4. Une meilleure accessibilité	7
2. Les principes directeurs de la réforme	8
3. Les conditions de réussite de la réforme	10
3.1. Redéfinir l'exercice des compétences.....	10
3.2. Organiser l'action du Conseil d'Alsace sur les territoires.....	11
3.3. Renforcer le rôle de la société civile	12
3.4. Repenser l'allocation des ressources humaines et financières	12
Conclusion	14
Remerciements	15

Introduction

L'Alsace présente, sur l'ensemble de son territoire, une cohérence économique et sociale basée sur des spécificités historiques, géographiques et culturelles. Au regard de ses caractéristiques, notre région apparaît comme un territoire propice à un regroupement des instances de gouvernance publique.

De nombreux acteurs socio-économiques alsaciens ont d'ailleurs déjà engagé une démarche de régionalisation de leurs structures. L'enjeu de modernisation et de diversification du service public en prenant en compte les besoins des usagers comme le contexte de compétition européenne et mondiale l'imposent.

En outre, la coopération entre les acteurs publics se heurte à des contraintes politiques et administratives qu'il est indispensable de dépasser aujourd'hui.

L'article 72¹ de la Constitution confère aux collectivités territoriales le droit d'expérimenter des compétences ainsi que de nouvelles formes d'organisation, allant jusqu'à permettre la constitution de collectivités à statut particulier.

La loi du 16 décembre 2010² renforce ces possibilités de rapprochements entre collectivités de tous niveaux. Si l'une de ses mesures principales consiste en la création d'un seul élu - le « conseiller territorial » - qui siègera à la fois au Conseil régional et au Conseil général, cette loi, dans son article 29, autorise expressément la « fusion » d'une Région et des Départements qui la composent, en une collectivité territoriale unique. Elle prévoit également l'obligation d'un référendum local en préalable à toute évolution.

Fort de son avis de 2007 sur la gouvernance publique en Alsace, le CESER-Alsace représentant la société civile organisée, a décidé d'une auto-saisine sur ce sujet.

Pour élaborer le présent avis, il a auditionné des juristes ainsi que les présidents des trois assemblées (Conseil général du Bas-Rhin, Conseil général du Haut-Rhin et Conseil régional) et des trois principales agglomérations (Strasbourg, Mulhouse et Colmar).

Après avoir rappelé les fondements d'une réforme institutionnelle en Alsace, le CESER-Alsace attire l'attention sur les principaux points de vigilance dont la prise en compte en conditionne, selon lui, la réussite.

¹ L'article 72 de la Constitution de la Cinquième République française définit les principes généraux de l'organisation des collectivités territoriales en France.

² Loi 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

1. Les fondements d'une réforme institutionnelle en Alsace

Une réforme de la gouvernance publique en Alsace doit répondre à deux ambitions :

- le renforcement de la compétitivité de notre région ;
- l'amélioration de la vie démocratique et du service public, facteurs d'intégration et de cohésion sociale ;

1.1. Un gain de cohérence et d'efficacité dans l'action publique

Une réforme des collectivités territoriales doit conduire à plus de cohérence dans l'exercice des compétences. Il devra en résulter une meilleure organisation de l'offre de services, notamment dans les domaines des transports et des infrastructures, de l'économie, de la cohésion sociale, de l'innovation et de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle, du tourisme, de l'environnement ou encore du sport et de la culture. Enfin, concernant la gestion des lycées et des collèges, une mutualisation des services relevant de la compétence des collectivités s'imposera.

Par ailleurs, une telle réforme doit permettre de diversifier l'origine des ressources dont disposent les collectivités territoriales et d'en optimiser l'utilisation.

Dans un contexte fiscal et budgétaire contraint, une meilleure affectation des ressources financières et humaines est nécessaire pour garantir la qualité des services publics.

1.2. Une plus grande lisibilité

Les habitants identifient les actions menées par les communes et les structures intercommunales car elles sont liées à des démarches et des services relevant de leur vie quotidienne. En revanche, ils connaissent moins bien les actions menées par les Conseils généraux et régionaux et ne font pas toujours la distinction entre ces deux institutions.

Confrontés à ce qu'il est convenu d'appeler le « mille-feuille administratif », les citoyens éprouvent un sentiment général de confusion. Il est donc nécessaire qu'ils comprennent mieux le fonctionnement des institutions qui composent le paysage politique, leurs compétences respectives et la nature de leurs actions.

Toute réforme qui contribue à une simplification institutionnelle est aujourd'hui nécessaire.

1.3. Une démocratie renforcée

Plus généralement, le besoin d'une participation plus active des citoyens s'exprime au travers de différentes initiatives (débat publics, forums et autres manifestations de démocratie participative), d'ampleur inégale sur le territoire alsacien, et qui traduisent leur souhait de s'investir, au-delà du droit de vote, dans la vie publique locale.

L'attente du citoyen est de pouvoir participer directement à l'élaboration des projets qui les concernent : développement du quartier, action culturelle de proximité, questions relatives à la santé, à la jeunesse, etc...

De nouvelles formes de consultation et de concertation des citoyens et de la société civile organisée doivent être envisagées. Ces modes de consultation ne doivent pas se substituer à l'exercice du droit de vote.

1.4. Une meilleure accessibilité

Les habitants doivent pouvoir bénéficier de services publics facilement accessibles et répondant aux besoins et attentes de leur vie quotidienne (par exemple, en matière de transports, de services sociaux et d'aide à la personne, de commerces et services de proximité...).

En dépit des diverses mesures de simplification entreprises ces dernières années, l'accès aux services publics³, comme les démarches administratives restent souvent complexes, notamment pour les publics les plus fragiles.

Les citoyens attendent plus d'efficacité dans leurs contacts avec les administrations. Il est nécessaire pour eux d'identifier clairement leurs différents interlocuteurs mais aussi de réduire les délais de traitement de leurs demandes.

La création d'une collectivité unique serait à même d'apporter des réponses plus adaptées à cette situation, dans le cadre d'une poursuite de la politique de décentralisation et en disposant des moyens humains et financiers dans un champ de compétences élargies.

La plus-value d'une réforme des collectivités territoriales devra impérativement se traduire par une amélioration de la qualité de l'action publique, de la cohésion sociale et de la vie démocratique sur l'ensemble du territoire alsacien, tout en contribuant à améliorer la compétitivité et l'attractivité de l'Alsace.

³ Le CESER a rendu un avis sur ce sujet en 2009 « pour des services accessibles en Alsace »

2. Les principes directeurs de la réforme

En 2007, l'assemblée socioprofessionnelle a initié une réflexion sur l'évolution de la gouvernance publique, en se positionnant en faveur d'une assemblée unique pour l'Alsace⁴ :

*« L'assemblée régionale des socioprofessionnels alsaciens est favorable à la **création d'une collectivité unique de portée régionale**, dotée d'une assemblée délibérative, le Conseil d'Alsace, composée de membres élus au suffrage universel, dans le respect d'une représentation des territoires et de la population. Cette assemblée régionale exercerait les compétences actuellement dévolues à la Région et aux Départements. »*

Mais le CESER-Alsace avait également relevé l'importance des territoires de proximité dont *« il conviendrait de réformer les échelons locaux de manière à ce que les politiques de proximité puissent être conduites à une échelle territoriale adaptée à l'évolution des modes de vie et des mutations économiques et sociales, et dotée de compétences précises.*

Enfin, il avait considéré que le rôle de la société civile organisée devait évoluer pour *« inclure davantage le suivi de l'exécution et de l'évaluation des politiques d'intervention... »*.

Prenant en considération dans ses travaux les récentes évolutions législatives et les propositions politiques⁵, le CESER-Alsace réaffirme que seul l'avènement d'une collectivité unique⁶, dotée d'un « Conseil unique », nouvelle entité réalisant le regroupement des trois conseils, apportera la clarification et l'efficacité aujourd'hui nécessaires. Ce nouveau Conseil doit ambitionner de réaliser la synthèse des compétences exercées par les Départements et la Région et d'en élargir le champ.

A cet égard, le CESER-Alsace souligne qu'à ses yeux, une inter-collectivité dotée d'une présidence tournante ne permettra pas d'atteindre les objectifs recherchés.

Pour le CESER-Alsace, le Conseil d'Alsace doit être le véritable lieu de définition des choix politiques et stratégiques, en particulier en matière d'aménagement du territoire, de développement économique et de cohésion sociale.

La plus grande cohérence ainsi réalisée des interventions publiques ne pourra que renforcer les politiques de développement durable et d'innovation sur l'ensemble du territoire et créer des synergies qui dynamiseront l'action économique, sociale et environnementale de notre région.

En outre, la création d'une collectivité unique renforcera la position de l'Alsace au sein de la Région métropolitaine du Rhin supérieur en lui conférant un poids plus important.

Dans ce cadre, il est souhaitable que l'Etat délègue au Conseil d'Alsace des compétences en matière de coopération transfrontalière. Cette délégation de compétences facilitera les partenariats avec les Länder allemands et les cantons suisses.

La Constitution française autorise la création de collectivités à statut particulier (Corse, Guyane...). Elle ouvre pour l'Alsace cette possibilité.

⁴ Avis du CESER-Alsace « La gouvernance publique en Alsace » voté le 4 juin 2007.

⁵ Communiqué de presse du 22 janvier 2011, de M. Charles Buttner, Président du Conseil Général du Haut-Rhin, M. Guy-Dominique Kennel, Président du Conseil Général du Bas-Rhin et de M. Philippe Richert, Président du Conseil Régional d'Alsace.

⁶ Cf. article 29 de la loi du 16 décembre 2010

Pour le CESER-Alsace, la collectivité unique doit ainsi bénéficier de **dispositions nouvelles portant sur ses compétences et ses règles de fonctionnement, y compris celles relatives au mode d'élection de son assemblée.**

Ce scrutin particulier devra répondre à une double exigence :

- **une meilleure représentation des différentes sensibilités politiques ;**
- **la nécessaire recherche de la parité.**

3. Les conditions de réussite de la réforme

Le CESER-Alsace considère que la réussite d'une telle réforme institutionnelle, impose que soient débattues et tranchées des questions déterminantes pour sa réussite :

- l'articulation entre le futur Conseil d'Alsace et les autres collectivités^[6] ;
- la répartition de l'exercice des compétences de la future collectivité unique entre les niveaux régional et territorial ;
- la place et l'organisation des services publics en Alsace ;
- le rôle de la société civile.

3.1. Redéfinir l'exercice des compétences

Cette réforme doit conduire à une redéfinition de l'organisation des services publics sur le territoire qui ne soit pas simplement l'addition des compétences actuelles des Départements et de la Région.

Le CESER-Alsace préconise de :

- confier au Conseil d'Alsace la définition des orientations stratégiques en matière de développement économique, de cohésion sociale, de formation professionnelle^[7], d'innovation, d'enseignement supérieur et recherche, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de grandes infrastructures ;
- veiller à une répartition équilibrée des implantations des antennes régionales sur l'ensemble du territoire alsacien ;
- prévoir une délégation vers d'autres collectivités territoriales de compétences aujourd'hui assurées par les Départements ou la Région, par exemple en matière de santé et d'action sociale, de transports publics, de préservation des ressources et espaces naturels...

A l'instar de la délégation de compétences en matière sociale du Conseil général du Bas-Rhin à la Ville de Strasbourg, il pourrait s'avérer pertinent de déléguer certaines compétences du Conseil d'Alsace aux structures intercommunales ou communales.

Cette réflexion devra être guidée par l'application du principe de subsidiarité, de manière à conférer la compétence au niveau le plus à même de l'exercer.

D'une manière générale, une condition sine qua non de la réussite de la réforme résidera dans la manière dont l'équilibre sera recherché, à l'échelle de l'Alsace, dans l'exercice des compétences et leur répartition géographique.

Une telle réforme peut également être une opportunité d'expérimenter de nouveaux transferts de compétences de la part de l'Etat. L'objectif est de poursuivre ainsi la dynamique d'amélioration et de développement des services publics que l'Alsace a su déjà engager en

^[6] Communes et intercommunalités

^[7] Voir l'avis du CESER-Alsace sur « La stratégie régionale de formation professionnelle en Alsace » voté le 16 novembre 2009

matière d'organisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs ou de gestion des fonds européens.

3.2. Organiser l'action du Conseil d'Alsace sur les territoires

Le CESER-Alsace estime que la politique définie par le Conseil d'Alsace ne pourra efficacement être mise en œuvre que s'il dispose de relais de proximité sur le terrain, à l'instar des « Maisons du Conseil général » issues dans le Bas-Rhin de la démarche « Des Hommes et des Territoires ».

Le CESER-Alsace préconise donc de définir des espaces géographiquement homogènes qui ont vocation à devenir le niveau opérationnel de mise en œuvre des politiques régionales. Les contours de ces « territoires » ou bassins de vie restent à préciser.

Ils pourraient s'apparenter aux périmètres des Schémas de cohérence territoriale (SCOT). En tout état de cause, il faudra éviter, pour des raisons d'efficacité et de lisibilité de l'action publique, de créer de nouveaux zonages/découpages par institution, voire par thématique.

Le CESER-Alsace mesurant le risque de concurrence entre les territoires souligne que le Conseil d'Alsace doit se porter garant de la cohésion régionale et d'une vision partagée de l'intérêt général.

Pour l'assemblée socioprofessionnelle, les « territoires » en tant qu'aires d'action du Conseil d'Alsace doivent être :

a. des échelons de proximité pour gérer les services publics

Les territoires ont chacun leur identité et leurs richesses. Il convient de préserver leur authenticité, d'assurer leur développement et d'organiser la solidarité envers les plus fragiles d'entre eux.

Ils doivent permettre d'organiser le rapport de proximité avec les citoyens et constituer un niveau opérationnel de gestion des interventions et services publics mais non un système de gouvernance locale.

b. des échelons aux missions clairement identifiées, complémentaires de celles des communes et intercommunalités

Pour les citoyens, la proximité est le plus souvent assurée par les communes et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Le Conseil d'Alsace viendrait à déployer ses compétences sur les mêmes espaces géographiques et les mêmes publics. Il est donc nécessaire de clarifier les rôles de chacun, de manière à assurer la plus grande efficacité et lisibilité aux citoyens (principe de subsidiarité).

De plus, la loi du 16 décembre 2010 introduit un nouveau type d'EPCI, la « métropole »^[8], pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants ainsi que les communautés urbaines de moins de 500 000 habitants créées par la loi de 1966.

^[8] Le terme ne doit pas s'entendre au sens d'une agglomération de plusieurs millions d'habitants, mais au sens réglementaire désignant un nouvel outil juridique de regroupement volontaire de communes (EPCI à fiscalité propre)

Est également prévue la création de « pôles métropolitains » qui permettront à des EPCI existants de s'associer pour mener des projets communs dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants comprenant un EPCI de plus de 150 000 habitants.

Ainsi, l'agglomération de Strasbourg est appelée à devenir une métropole. Des réflexions sont également engagées sur la perspective de créer un pôle métropolitain, associant Colmar, Mulhouse et Strasbourg.

La loi permet en outre de créer un pôle transfrontalier, initiative pertinente dans le contexte alsacien, sur des bases et des principes de coopérations et mutualisations partagées, en matière de développement économique et social.

La réorganisation de l'exercice des compétences entre structures intercommunales et Conseil d'Alsace devra donc être un élément central de la réflexion qui doit aboutir à plus de lisibilité pour le citoyen.

3.3. Renforcer le rôle de la société civile

a. L'implication des citoyens

Concernant la consultation des citoyens sur le projet de réforme, le CESER-Alsace préconise un seul référendum, celui prévu par l'article 29 de la loi du 16 décembre en cas de « fusion » de collectivités.

Il insiste cependant sur la nécessité d'accompagner cette consultation par une importante démarche pédagogique en amont afin d'en expliquer aux citoyens la nature et les raisons.

S'agissant précisément du contenu de la réforme comme du fonctionnement de la nouvelle collectivité unique, une concertation préalable des citoyens pourrait être organisée sous forme de débats publics à l'initiative des collectivités concernées

b. L'implication de la société civile organisée

La réforme doit conduire à un renforcement du rôle et de la place du CESER-Alsace qui deviendrait de fait l'assemblée consultative de l'assemblée unique.

En cohérence avec son avis de 2007, le CESER-Alsace estime indispensable de renforcer le rôle de la société civile organisée, notamment en matière d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques.

3.4. Repenser l'allocation des ressources humaines et financières

De manière étroitement corrélée à la question des compétences, une réflexion devra être menée sur l'organisation des structures et les moyens afférents.

L'exercice des compétences nécessite des ressources humaines et financières. La réforme de la taxe professionnelle a entraîné une nouvelle répartition des ressources fiscales et des dotations de l'Etat.

Pour répondre à cette situation et sans préjuger des différentes ressources fiscales, ni des dotations de compensation de l'Etat, la nouvelle collectivité unique devra disposer des moyens de conduire une politique régionale ambitieuse. Cette réforme institutionnelle devra donc impérativement être accompagnée d'une réforme fiscale.

Enfin, la nouvelle collectivité devra prévoir un schéma concerté d'organisation des services administratifs aujourd'hui placés auprès des trois collectivités. Cette réorganisation devra se faire dans le cadre d'un dialogue social impliquant l'ensemble des personnels.

L'organisation qui en découlera doit avoir pour objectif l'amélioration des services rendus aux citoyens et des administrés grâce à une meilleure affectation des ressources.

Le CESER-Alsace souligne enfin que la création d'un Conseil d'Alsace ne doit en aucun cas générer de structures supplémentaires.

Conclusion

Depuis les lois de décentralisation, les champs de compétences, les ressources et les missions des collectivités territoriales connaissent d'importantes modifications.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui modifie l'organisation institutionnelle locale, a conduit le CESER-Alsace à renouveler sa réflexion sur la gouvernance publique en Alsace. Ce travail s'inscrit dans la suite de l'avis voté le 4 juin 2007.

Le CESER-Alsace appelle à la création d'une collectivité unique d'Alsace, fruit du regroupement des compétences de la Région et des Départements, dotée d'un conseil unique, d'un exécutif et d'un budget propres.

L'ambition de cette réforme est de dynamiser et de moderniser la vie publique, en renforçant la cohérence et l'efficacité de l'action des collectivités, comme l'amélioration de la vie démocratique et du service public en Alsace. Sa pleine réussite impose que soient apportées des réponses à des questions déterminantes :

- la nécessité d'une répartition équilibrée des lieux d'implantation et d'expression de la politique régionale ;
- la déclinaison à l'échelle des territoires de certaines actions assurées aujourd'hui par les Départements ou la Région ;
- l'expérimentation de compétences nouvelles ;
- le renforcement souhaitable du rôle du CESER-Alsace, notamment lors de l'élaboration et de l'évaluation des politiques régionales.

Pour la meilleure prise en compte du présent avis, le CESER-Alsace souhaite poursuivre sa réflexion et apporter par là sa contribution au groupe de travail sur le projet de réforme qui sera mis en place par les exécutifs locaux.

La collectivité unique, garante d'une vision stratégique partagée et de l'intérêt général, est une chance pour l'Alsace.

Remerciements

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Alsace tient à remercier pour leur disponibilité, leur contribution et leur partage d'expériences l'ensemble des personnes qui ont participé à ses travaux.

Par ordre alphabétique :

Jacques Bigot	Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg
Jean-Marie Bockel	Président de Mulhouse Alsace Agglomération
Charles Buttner	Président du Conseil général du Haut-Rhin
François Cavard	Adjoint au directeur général des services de la Région Alsace
Guy-Dominique Kennel	Président du Conseil général du Bas-Rhin
Gilbert Meyer	Président de la Communauté d'Agglomération de Colmar, Maire de Colmar
Philippe Richert	Ministre des collectivités territoriales, président du Conseil régional d'Alsace
Jean Waline	Professeur de droit

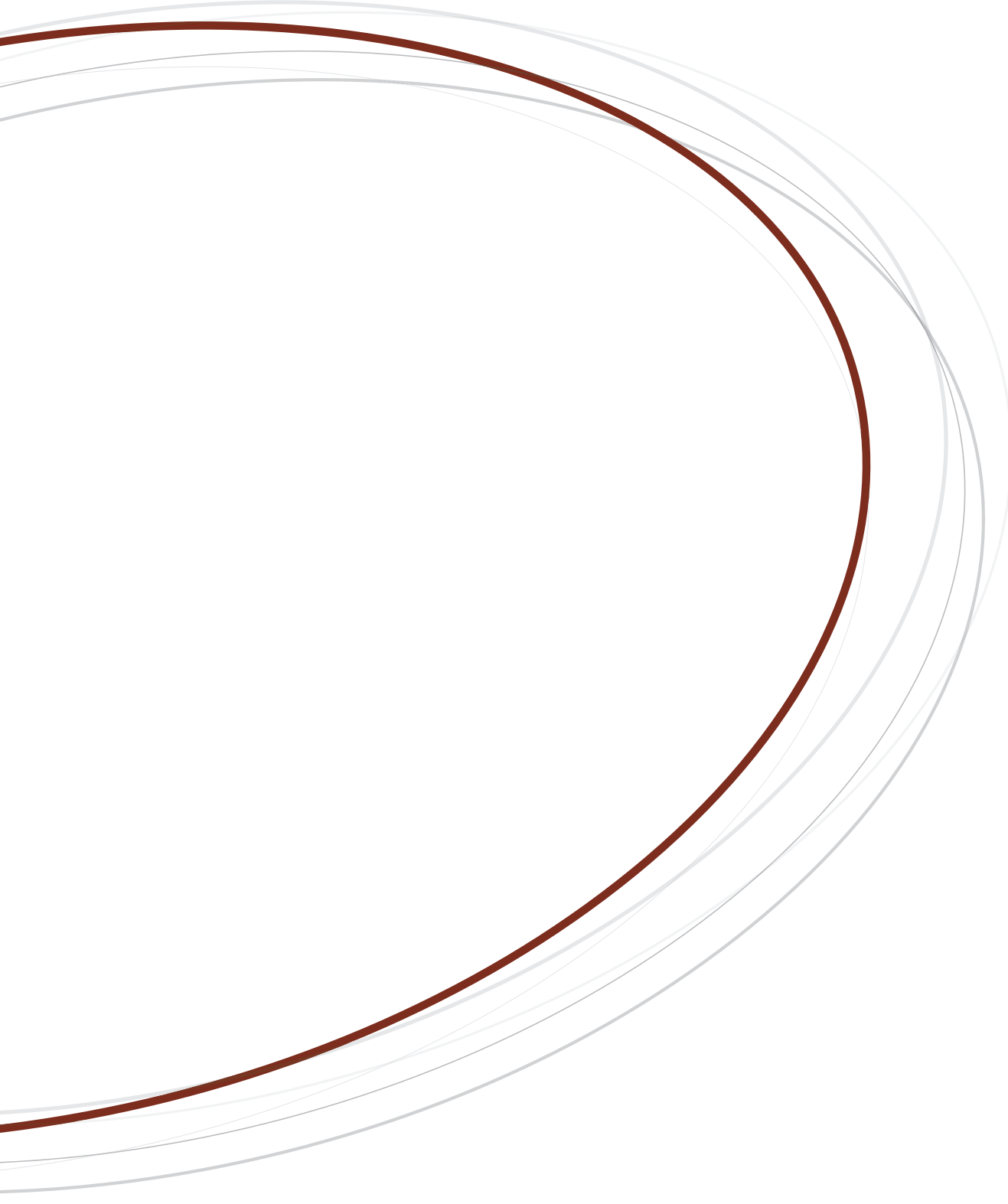
Contacts

Conseil économique, social et environnemental régional d'Alsace

Tél.: 03 88 15 68 00

Mail : ceser@region-alsace.eu

Télécharger toutes nos publications sur notre site web : <http://www.ceser-alsace.eu>



CÉSER  **Alsace**
Conseil Économique, Social et Environnemental Régional

Maison de la Région, 1 place Adrien Zeller
BP 91 006 - 67000 Strasbourg
Tél. 03 88 15 68 00 - Fax : 03 88 15 68 09
Mail : ceser@region-alsace.eu

www.ceser-alsace.eu