

Résolution

# ongrès d'Alsace

VERS UNE NOUVELLE COLLECTIVITÉ :

## **LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE D'ALSACE**

Unité, efficacité et proximité  
pour l'Alsace



# Projet de Résolution du Congrès d'Alsace 24 novembre 2012

Les élus du Conseil Régional d'Alsace, du Conseil Général du Bas-Rhin et du Conseil Général du Haut-Rhin, réunis en Congrès le 24 novembre 2012 à Strasbourg, déclarent :

## Pourquoi la Collectivité Territoriale d'Alsace

La France s'est faite par un long effort de centralisation. Tout venait de Paris, tous les chemins y menaient. Ce modèle a prévalu jusqu'à la seconde moitié du XXe siècle sans qu'on ne se pose trop de questions quant à sa pertinence. Il a permis de développer des domaines d'excellence, d'équiper notre pays, de le faire rayonner.

Mais si ce modèle avait ses mérites, il avait aussi ses limites et celles-ci sont apparues de plus en plus nettement au fur et à mesure que les changements géopolitiques et la mondialisation se sont accélérés. Une certaine rigidité, des pesanteurs toujours plus perceptibles, des décisions prises trop loin des populations et des territoires caractérisaient un fonctionnement de moins en moins adapté aux réalités françaises.

Vint alors le temps d'octroyer aux collectivités locales une certaine latitude à s'occuper elles-mêmes des affaires des Territoires... Le Général de Gaulle et François Mitterrand l'avaient compris l'un comme l'autre. Ce fut, au début des années 1980, le grand tournant de la décentralisation avec les lois Defferre.

C'est le pragmatisme et la volonté d'aboutir qui guida, avant tout, les initiateurs des lois successives de décentralisation. Leur idée était simple : les institutions ne sont pas une mécanique plaquée sur le réel, mais elles doivent s'adapter pour pleinement épouser les mouvements du temps, sans remettre en cause les grands principes de la République comme son unité. Grâce à ces lois, le pays connut des avancées.

Ce fut l'occasion pour les communes de prendre un nouvel essor, d'innover et de se développer. Ce fut aussi pour les Conseils généraux et les Conseils régionaux l'avènement du statut de collectivité avec un exécutif propre. Ce fut aussi la mise sur rail des intercommunalités avec des compétences élargies.

L'Alsace, qui a toujours plaidé pour une plus grande proximité et voulu utiliser au mieux sa capacité d'initiative et d'expérimentation, en a très largement bénéficié. Que ce soit dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la culture, de la cohésion sociale ou de l'action économique : ***chacun peut mesurer les effets positifs de la décentralisation.***

Il y a eu des avancées. Elles sont réelles. Mais aujourd'hui la décentralisation à la française est confrontée une nouvelle fois à ses propres limites. D'abord parce que les collectivités sont souvent limitées dans la liberté d'exercice de leurs prérogatives – l'Etat reste présent, fixant règles, procédures, moyens et exerçant son contrôle. Ensuite parce

qu'à force d'agir uniquement par consensus et de procéder par empilement de strates, le système est devenu illisible et quasiment opaque à nos concitoyens ; le croisement des compétences rend l'action publique moins efficace et parfois plus dispendieux.

La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales a voulu apporter simplification et clarification dans le couple communes/intercommunalités. Mais la question du couple département/région reste toujours d'actualité au plan national.

En fait, la question qui se pose est de savoir si nous voulons aller vers plus de transparence, plus de simplicité, plus d'efficacité. En réalité, il ne s'agit pas simplement de réfléchir à la situation actuelle, mais de penser le modèle pour les décennies qui viennent : voulons-nous garder, en Alsace, cet empilement des choses en l'état ou voulons-nous **organiser l'Alsace, la plus petite des Régions françaises en termes de superficie, d'une manière plus optimale et plus efficace ?**

Ainsi, le projet de Collectivité Territoriale d'Alsace réunissant le Conseil régional et les deux Conseils généraux, poursuit des objectifs qui, aujourd'hui, font l'objet d'un réel consensus : **réaliser des économies de fonctionnement, éviter la concurrence entre les collectivités, simplifier les prises de décision** et les circuits administratifs, garantir **plus de simplicité et de lisibilité pour nos concitoyens, renforcer la dynamique régionale, mieux peser en France et en Europe, et mieux travailler avec les régions voisines** de Suisse et d'Allemagne.

## Une réforme structurelle

**Mais en choisissant de réunir en une seule collectivité territoriale le Conseil régional d'Alsace, le Conseil général du Bas-Rhin et le Conseil général du Haut-Rhin, ce n'est pas seulement à un jeu de mécano institutionnel que nous procédons. Il ne s'agit pas uniquement de simplifier et de fusionner entre eux des échelons administratifs, mais bien de répondre à une question fondamentale : l'organisation actuelle de nos territoires permet-elle à l'Alsace de se projeter dans l'avenir ?**

Le monde a changé. Depuis quatre ans, la crise financière, économique et sociale s'est installée en Europe. Elle affecte nos entreprises, menace les emplois. Elle interpelle les fondements sur lesquels les pouvoirs publics, Etats et collectivités territoriales, avaient établi, depuis des décennies, leur propre fonctionnement : le recours à l'emprunt et à la dette est considérablement limité. Tout indique que demain, quand nous serons sortis de la crise, il devra durablement le rester, afin que les mêmes causes n'entraînent pas les mêmes effets.

Faut-il pour autant renoncer à l'investissement et réduire les marges de manœuvre de nos collectivités ? Faut-il augmenter la pression fiscale sur nos concitoyens et nos entreprises. Non. Nous ne nous pouvons nous y résoudre, car ces deux remèdes seraient ici pire que le mal. Par les investissements qu'elles réalisent, par les politiques publiques qu'elles initient et portent, par l'accompagnement des entreprises auxquelles elles se consacrent, nos collectivités territoriales sont des actrices importantes de l'économie régionale. Préserver leurs capacités d'interventions est aujourd'hui une priorité.

L'objectif premier du Conseil d'Alsace est donc d'**unir nos compétences, mutualiser nos moyens, rationaliser nos interventions.**

## L'audace de la décentralisation

C'est un constat partagé par une très large majorité d'élus et de citoyens : ***l'Alsace a su tirer parti de la décentralisation*** dans ses communes, ses intercommunalités, ses Conseils généraux et son Conseil régional. Elle s'est employée à avoir une longueur d'avance sur le reste du pays. Depuis 1982 et la promulgation des lois Mauroy-Defferre, jusqu'aux lois Pasqua-Hoeffel, Chevènement et Raffarin, de nombreuses réformes nous ont permis de franchir des étapes successives. Chaque fois que l'Etat leur a transféré des blocs de compétences, nos collectivités locales ont su faire leur preuve.

Mais la partition non aboutie de compétences entre plusieurs collectivités (comme l'éducation, le développement économique, la cohésion sociale, la solidarité, le développement durable) freine l'action et diminue son efficacité.

Avec la Collectivité Territoriale d'Alsace, notre région entend se doter d'***une collectivité qui réponde à ses besoins***, ses dynamiques internes et ses spécificités, mais elle veut aussi constituer un véritable laboratoire pour un nouveau modèle de décentralisation à la française.

**Le processus que nous souhaitons engager est déjà à l'œuvre. Nous avons d'ores et déjà entamé le rapprochement des agences économiques et touristiques de la Région et des deux Départements. C'est là une préfiguration de la Collectivité Territoriale d'Alsace : nous réunissons nos compétences pour gagner en moyens, en efficacité et en pertinence.**

Si nous voulons que la puissance publique ait un sens, il est nécessaire de forger des leviers puissants pour l'action. Si nous voulons porter des ambitions encore plus hautes, alors il apparaît nécessaire de réunir nos compétences et nos moyens.

C'est bien ce que la création de la Collectivité Territoriale d'Alsace vise : nous souhaitons, en rassemblant des compétences qui sont souvent connexes et complémentaires, augmenter l'efficacité, la cohérence et la performance de l'action publique. C'est en ce sens aussi que le transfert de nouvelles compétences de l'Etat vers la nouvelle collectivité territoriale sera nécessaire.

Il s'agit non seulement de préserver, pour l'avenir, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, nos capacités d'interventions, mais, par surcroît, d'améliorer la qualité du service public que nous dispensons.

## Une exigence démocratique

Ce faisant, en fusionnant en une seule collectivité la Région et les deux Départements, ce n'est pas seulement ***l'efficacité de l'action publique*** que nous souhaitons renforcer, mais c'est ***l'exigence démocratique*** que nous entendons affermir.

Le principe de responsabilité, qu'a théorisé Hans Jonas, n'est pas un principe abstrait. C'est ***un fondement de la vie démocratique***. Il réclame que la réponse soit claire et limpide lorsque l'un de nos concitoyens pose la question : « *Qui fait quoi ?* »

Aujourd'hui, les Alsaciens, qu'ils soient des particuliers, des associations ou des entreprises, seraient bien en peine d'y voir clair. En fondant une collectivité unique, nous offrons ***davantage de lisibilité, de simplicité et de clarté à tous***. Nous entendons réconcilier nos concitoyens avec la chose publique.

Cette exigence de **haute qualité démocratique** est au cœur même du projet de Collectivité Territoriale d'Alsace. Elle sera aussi centrale dans l'élection des futurs élus comme dans la gouvernance de la future collectivité, afin que toute la diversité de notre région et de ses territoires soit pleinement représentée. De même, la répartition des compétences entre le Conseil Territorial d'Alsace et les territoires devra se construire dans une utilisation optimale du principe de subsidiarité.

**La Collectivité Territoriale d'Alsace a un objectif : donner à notre région tout entière une nouvelle unité et une nouvelle dynamique d'ensemble, tout en garantissant l'identité de chaque territoire.** Il ne s'agit nullement de recréer ici une centralisation à l'échelle régionale, mais au contraire d'aller jusqu'au bout de la logique décentralisatrice. C'est sur une réelle stratégie de proximité que la collectivité nouvelle construira un véritable renouveau démocratique en Alsace.

\*

\* \*

Rares sont les moments où les décisions que nous avons à prendre échappent à la quotidienneté de l'action publique pour embrasser résolument l'avenir et procurer à chacun le sentiment diffus d'écrire une page nouvelle de l'histoire. *La création de la Collectivité Territoriale d'Alsace fait partie de ces instants rares où c'est l'histoire qui nous fixe un rendez-vous et nous demande d'être à la hauteur.*

Si l'on regarde le passé, l'Alsace aura connu des formes extrêmement diverses d'organisation territoriale. Lorsque Erasme de Rotterdam vint, en 1514, à Strasbourg, à l'invitation de Jacob Wimpfeling, c'est par un éloge de la Constitution strasbourgeoise qu'il répondit : la prospérité de la capitale alsacienne tenait, écrivait le grand humaniste, à l'équilibre de ses institutions. C'est une leçon qu'il nous faut méditer aujourd'hui.

**De son histoire particulière, l'Alsace aura gardé, à l'époque contemporaine, un droit local auquel elle est attachée et qui, en bien des points, présente sur le droit général des avantages et des avancées dont nul ne disconvient. Mais l'histoire n'est pas que le passé. Elle est aussi un destin et un avenir.** Et c'est ce destin que nous avons choisi de prendre en mains en créant la Collectivité Territoriale d'Alsace, qui dotera l'Alsace du XXI<sup>e</sup> siècle de la collectivité nouvelle dont elle a besoin.

\*

\* \*

L'objectif premier de la Collectivité Territoriale d'Alsace est de **gagner en efficacité et en simplicité pour l'Alsace et les Alsaciens, mais aussi de renforcer le poids politique de la région au moment où la compétitivité entre territoires est devenue un enjeu majeur.** Nous voulons créer une collectivité qui corresponde pleinement à leurs besoins, à leurs aspirations, à leurs spécificités et à la diversité de leurs territoires. Nous voulons construire une Alsace dynamique et rayonnante en France et en Europe. Il s'agit, pour nous, d'être exemplaires. Exemplaires pour l'Alsace, dont nous voulons préparer toutes les réussites et tous les succès à venir. Exemplaires aussi pour la République, qui a besoin aujourd'hui d'aller plus loin dans sa décentralisation.

\*

\* \*

# Principes d'organisation

En créant la Collectivité territoriale d'Alsace, résultant de la fusion du Conseil régional et des deux Conseils généraux alsaciens, c'est plus d'efficacité, de proximité et de démocratie qui sont recherchées. Il s'agit, dans le cadre des lois de la République, de mieux organiser l'Alsace et ses territoires pour leur permettre de préparer l'avenir.

## 1. Une nouvelle collectivité

Une collectivité territoriale nouvelle remplacera le Conseil régional d'Alsace, le Conseil général du Bas-Rhin et le Conseil général du Haut-Rhin. Elle disposera d'une compétence générale pour les affaires de l'Alsace. Son siège sera fixé à Strasbourg.

Cette nouvelle collectivité sera administrée par une Assemblée délibérante (Assemblée d'Alsace qui siège à Strasbourg) et par un conseil exécutif (Conseil exécutif d'Alsace qui siège à Colmar), élu par l'Assemblée d'Alsace et responsable devant elle. Pouvoir délibératif et pouvoir exécutif sont distincts.

Dotée de la personnalité morale, la nouvelle collectivité exercera les compétences actuellement dévolues à la Région Alsace et aux deux Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, complétées par de nouvelles compétences transférées par l'Etat, dont des compétences spécifiques.

Les services de ces trois collectivités lui seront transférés dans le respect de la garantie statutaire des personnels.

Une Assemblée consultative, le Conseil économique, social, environnemental régional d'Alsace, rendra des avis, saisi par le président de l'Assemblée d'Alsace ou par le président du conseil exécutif d'Alsace ; il pourra, en outre, émettre des avis sur toute question entrant dans les compétences de la nouvelle collectivité.

Des instances de concertation entre la Collectivité Territoriale d'Alsace et les agglomérations, les EPCI et les communes permettront une bonne articulation entre la nouvelle collectivité et son environnement institutionnel.

## 2. Un mode d'élection équilibré entre scrutin majoritaire et proportionnel

Les membres de l'Assemblée d'Alsace seront élus dans le cadre d'une seule circonscription électorale correspondant à l'ensemble de l'Alsace. Le mode d'élection des conseillers d'Alsace exprimera l'attachement à un juste équilibre entre la représentation des territoires au scrutin cantonal et la représentation politique régionale à la proportionnelle.

Les conseillers d'Alsace seront ainsi élus selon les modalités suivantes :

- une partie d'entre eux sera élue dans le cadre de cantons, au scrutin majoritaire ;
- l'autre partie d'entre eux sera élue à la représentation proportionnelle, dans le cadre de

la circonscription électorale régionale, avec deux sections départementales ; le mode de scrutin garantira le respect du principe de parité entre hommes et femmes, imposant que chaque liste soit composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.

Le nombre d'élus total diminue d'environ 10 à 20%, cette baisse se répartissant de manière équilibrée entre les deux modes de scrutin.

### **3. Une seule Assemblée**

L'Assemblée d'Alsace élira son président. Elle élira également, à la représentation proportionnelle, son Bureau, ainsi qu'une commission permanente qui pourra prendre des décisions sur délégation de l'Assemblée d'Alsace.

L'Assemblée d'Alsace arrêtera les politiques de la nouvelle collectivité, assurera leur planification et fixera les règles de leur mise en œuvre.

### **4. De nouvelles compétences**

La Collectivité Territoriale d'Alsace exercera l'ensemble des compétences actuellement dévolues au Conseil régional d'Alsace et aux Conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Elle bénéficiera également des transferts de compétences résultant de l'Acte III de la décentralisation.

De plus, la Collectivité territoriale d'Alsace interviendra dans des champs de compétences spécifiquement demandés, afin de créer des dynamiques nouvelles, notamment dans les domaines de :

- la coopération transfrontalière ;
- l'économie et l'innovation ;
- l'orientation, la formation professionnelle et l'éducation ;
- la culture et le patrimoine ;
- la mobilisation des fonds européens ;
- les langues et la culture régionales ;
- le logement et l'habitat.

La Collectivité territoriale d'Alsace disposera d'une capacité réglementaire lui permettant d'adapter l'action publique aux spécificités de l'Alsace, dans le respect des lois de la République. Elle pourra, le cas échéant, recourir à l'expérimentation.

Dans un souci d'efficacité et d'application du principe de subsidiarité, la Collectivité territoriale d'Alsace pourra, dans le cadre du dialogue avec les communes et les établissements de coopération intercommunale, leur confier la mise en œuvre de certaines de ses compétences.

L'exercice de ces compétences nouvelles sera une responsabilité supplémentaire pour la Collectivité territoriale d'Alsace, qui s'accompagnera du transfert par l'Etat des moyens financiers affectés aux domaines d'action concernés, de même que les moyens humains et logistiques.

## 5. Une plus grande efficacité

L'organisation et la gouvernance de la Collectivité territoriale d'Alsace permettra **une bonne articulation** entre **les missions stratégiques**, et notamment la définition des politiques publiques dans les domaines d'intervention de la Collectivité territoriale d'Alsace, et **les missions opérationnelles de proximité** pour le service public, pour le soutien aux projets et pour la réalisation des investissements.

La Collectivité territoriale d'Alsace permettra une convergence et **une optimisation de l'action publique dans le respect des équilibres budgétaires**. Elle aura une plus grande capacité d'initiative régionale par les compétences supplémentaires dans des domaines prioritaires pour les lesquels les collectivités actuelles ne disposent pas de marge de manœuvres suffisantes.

L'organisation de la Collectivité territoriale d'Alsace **évitera toute centralisation régionale**, tout en respectant la fonction de capitale régionale et européenne de Strasbourg, veillera à consolider la place institutionnelle et administrative de Colmar et renforcera le rôle de l'agglomération mulhousienne, notamment par l'implantation de services de la Collectivité territoriale.

Sans nuire à l'efficacité, l'organisation administrative et technique de la Collectivité territoriale d'Alsace prendra appui sur les territoires et devra être localisée de façon judicieuse et efficiente pour agir au plus près des citoyens ou des bénéficiaires.

## 6. Une priorité à la proximité

**Des conférences départementales** (Bas-Rhin et Haute-Alsace), sans personnalité juridique, constituées des conseillers d'Alsace de chaque département et présidées par un vice-président du Conseil exécutif d'Alsace, permettront de mener des travaux de concertation, d'évaluation et de proposition en direction du Conseil exécutif d'Alsace, veillant notamment à l'équité financière territoriale.

Outre l'Assemblée d'Alsace et le Conseil exécutif d'Alsace, la nouvelle collectivité mettra en place **un volet territorial qui prendra appui sur des Conseils de territoires de vie** dont les limites géographiques seront déterminées en fonction des bassins de vie.

Organes de la collectivité, sans personnalité juridique, les Conseils de territoire de vie sont composés des membres de l'Assemblée d'Alsace élus dans le ressort géographique du territoire et présidés par un vice-président du Conseil exécutif. Ils participent à la mise en œuvre des politiques de la Collectivité territoriale d'Alsace. Ils constituent un outil de dialogue avec les territoires. Les Conseils de territoire de vie pourront être chargés de mettre en œuvre, pour partie, les politiques déterminées par l'Assemblée d'Alsace.

\*

\* \*

## Le Congrès d'Alsace

- réaffirme solennellement la volonté de créer une collectivité nouvelle, la Collectivité Territoriale d'Alsace, par la réunion du Conseil Régional d'Alsace, du Conseil Général du Bas-Rhin et du Conseil Général du Haut-Rhin, au sens de l'article L 4124-1 du Code Général des Collectivités Territoriales selon les principes d'organisation énoncés ci-dessus ;

- prend acte des travaux et des réflexions du Groupe Projet qui avait été mandaté par le précédent Congrès ; le rapport témoigne des avancées qui ont été rendues possibles grâce aux auditions d'experts, aux interventions des membres du Groupe Projet, et au travail mené conjointement par les Présidents des trois collectivités ;

- considère que la réforme de l'Etat et la réforme « Démocratie Territoriale » engagée par le Gouvernement avec le Parlement sont de nature à confirmer l'intérêt de la démarche entreprise en Alsace pour créer la Collectivité Territoriale d'Alsace ; certaines orientations, telles qu'exprimées actuellement par des membres du Gouvernement, confortent les attentes des élus alsaciens et notamment la perspective ;

- rappelle, pour ce qui est du mode de scrutin, l'attachement à un juste équilibre pour la future Collectivité Territoriale d'Alsace telle qu'elle sera issue des élections entre la représentation des territoires au scrutin cantonal et la représentation politique régionale à la proportionnelle, dans le cadre de la circonscription électorale régionale, avec deux sections départementales, permettant d'intégrer la parité, et demande une diminution de 10 à 20% du nombre de conseillers par rapport au nombre actuel, cette diminution se répartissant nécessairement de manière équilibrée entre les deux modes de scrutin ;

- prend acte de la concrétisation imminente de la réunion des agences de développement économique au sein d'une seule Agence Régionale de Développement, et de la réunion des 3 agences de tourisme au sein d'une seule Agence Régionale de Tourisme ; demande que les 2 agences agissent de concert avec la Mission Marque Alsace, préfigurant ainsi le pôle de développement et de rayonnement de l'Alsace, qui sera un outil majeur pour la Collectivité Territoriale d'Alsace. Le siège du pôle d'attractivité sera à la Maison Kiener à Colmar ;

- **propose que la question pour la consultation, au sens de l'article L.4124-1 du CGCL, soit formulée de la façon suivante : « *Approuvez-vous le projet de création, en Alsace, d'une Collectivité Territoriale d'Alsace, par fusion du Conseil régional d'Alsace, du Conseil Général du Bas-Rhin et du Conseil Général du Haut-Rhin répondant aux principes d'organisation énoncés ci-joint* » ?**

- invite ardemment l'ensemble des élus et des forces vives de l'Alsace à se mobiliser dans le cadre de la consultation des électeurs qui, organisée par le Conseil régional pour le compte des trois collectivités, interviendra le 7 avril 2013.