

LAND un Sproch

N° 183
Décembre 2012 /
Janvier 2013

SPÉCIAL
Collectivité territoriale
d'Alsace

LES CAHIERS DU BILINGUISME



© Jean-Luc Stadler/Conseil régional

**Collectivité territoriale
d'Alsace** Mode d'emploi p. 6

Droit local

Une dimension
supplémentaire p. 12

Die Region aus
europäischer Sicht p. 20

Une vraie place pour
la langue et la culture p. 11

Une responsabilité historique

Pourquoi un *Land un Sproch* spécial sur la Collectivité territoriale d'Alsace ? Beaucoup d'aspects de cette réforme paraissent très éloignés de nos préoccupations de promotion de notre langue et de notre culture. Mais au-delà des choix techniques d'organisation administrative, cette réforme donne une occasion aux habitants de cette Région d'affirmer leur personnalité régionale. À la fois prise de conscience d'une histoire et d'un héritage, acceptation de la donnée géographique que constitue son intégration dans le Rhin supérieur et volonté d'en faire un atout, un projet pour l'avenir commun à l'ensemble des habitants de cette Région.



Tel est le sens profond de l'opportunité qui nous est donnée. Il se peut qu'elle soit finalement dégradée en chamailleries politiciennes et en bricolage administratif. Nous espérons quant à nous qu'elle sera au contraire l'occasion pour l'Alsace de se doter des compétences nécessaires pour une reconquête du bilinguisme français/allemand et de la double culture qui

depuis des siècles constituent sa véritable spécificité.

Nous attendons de cette réforme qu'elle soit l'occasion pour les collectivités territoriales alsaciennes d'affirmer pour notre langue régionale une définition claire – l'allemand dans ses formes dialectales régionales et dans sa forme standard – de lui donner un statut garantissant son enseignement, sa présence dans l'espace public, ainsi que de concevoir une véritable politique culturelle régionale, pour permettre aux habitants de cette région de se réapproprier leur histoire et de rester fidèles à leur vocation de pont entre le monde latin et germanique.

Pour notre langue et notre culture, l'action des institutions publiques est de plus en plus décisive : école, services publics, espace public, médias, politique publique, constituent aujourd'hui les facteurs déterminants pour convaincre parents et enfants, créateurs et consommateurs, acteurs et usagers de s'identifier à une langue et à une culture. Ceci est d'autant plus nécessaire qu'en Alsace la langue pâtit d'un problème de définition et de légitimité que seules les autorités publiques peuvent résoudre. Langue et culture sont étroitement liées à la conscience d'une identité culturelle.

Avec la perspective de création d'un nouveau cadre institutionnel pour notre Région, la chance nous est donnée de décider ce que nous voulons faire de notre langue et de notre culture. C'est une responsabilité historique pour nos élus. C'est à l'aune de leur engagement dans ce domaine que nous jugerons cette réforme.

JEAN-MARIE WOEHLING

Photo de couverture :
Réunion du Congrès d'Alsace, le 24 novembre 2012

Régionalisation	p. 3-5
Une réforme inachevée	
Collectivité territoriale d'Alsace	p. 6-8
Mode d'emploi	
Questions / Réponses	p. 9-10
Les clés pour comprendre	
Enjeux	p. 11
Une vraie place pour la langue et la culture régionales	
Droit local	p. 12-13
Une dimension supplémentaire	
Législation	p. 14
Un pouvoir « normatif » ?	
Histoire	p. 14-15
L'organisation territoriale à travers les siècles	
Faits et chiffres	p. 16-17
Une « force de frappe » de près de 2 milliards	
1918-1939	p. 18-19
Le régionalisme dans l'entre-deux-guerres	
Europa der Regionen	p. 20-21
Die Region – aus europäischer Sicht	
Baden-Württemberg	p. 22-23
Eine tiefgreifende Reform	
La Collectivité territoriale d'Alsace par...	p. 24-31
Philippe Richert, <i>président du Conseil régional, ancien ministre</i>	
Guy-Dominique Kennel, <i>président du Conseil général du Bas-Rhin</i>	
Charles Buttner, <i>président du Conseil général du Haut-Rhin</i>	
Jo Spiegel, <i>maire de Kingersheim, conseiller général</i>	
Andrée Buchmann, <i>conseillère régionale, vice-présidente de la Cus</i>	
Armand Jung, <i>député du Bas-Rhin</i>	
Frédéric Le Jehan, <i>ancien conseiller municipal de Strasbourg (UDF-Modem)</i>	
Gérard Cronenberger, <i>maire d'Ingersheim</i>	
Bernard Wittmann, <i>historien</i>	
Pierre Klein, <i>essayiste</i>	

LANDsm Sproch Les Cahiers du bilinguisme

5, boulevard de la Victoire 67000 Strasbourg Tél. : 03 88 36 48 30
http://site.voila.fr/alsacezwei • email : elsassbi@gmail.com

Revue trimestrielle éditée par l'association **Culture et Bilinguisme d'Alsace et de Moselle - René Schickele-Gesellschaft**

Directeur de la publication : François Schaffner
N° commission paritaire : 1013 G 79901 • ISSN 0045-3773

Avec le soutien des Conseils généraux du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Ville de Strasbourg

Membre de Flarep, EBLUL-France, Rencontres Interrégionales

Tous droits de reproduction réservés

Print Europe Mundolsheim • Dépôt légal : Décembre 2012 / Janvier 2013

Une réforme inachevée

La régionalisation n'est pas une idée neuve. Les prémices en ont été posées au lendemain de la première guerre mondiale. Au terme d'un lent processus, la réforme demeure aujourd'hui largement inachevée.

L'idée de structure régionale prend forme au lendemain de la première guerre mondiale à l'occasion du retour de l'Alsace-Lorraine à la France. Plusieurs personnalités (Clémenceau, Millerand) proposent de réaliser une première expérience régionale avec les territoires recouverts dans la perspective d'une extension au reste de la France. Mais finalement seul un timide régionalisme économique sera engagé sur la base d'un regroupement régional des Chambres économiques. Plus tard, en 1941, le Gouvernement de Vichy crée dix-huit préfets régionaux chargés des affaires économiques.

Un outil de planification

L'idée sera reprise après la Seconde Guerre mondiale. Il s'agit alors essentiellement de mettre au point des aires d'expansion économique et d'améliorer l'aménagement du territoire afin de rompre le clivage entre « Paris et le désert français » – pour reprendre le titre d'un ouvrage célèbre de Jean-François Gravier (1947). De façon spontanée se développent des associations privées, notamment en Alsace, appelées « Comités d'expansion économique ». Pierre Pflimlin signe le décret qui, en 1955, définit vingt-et-une Régions de programme : encore aujourd'hui, elles servent de base au découpage régional. Les Régions ne représentaient alors qu'un outil au service de la planification publique. Leur gestion sera confiée en 1964 au préfet du chef-lieu qui prend le nom de préfet de Région et dispose à ce titre d'une petite équipe d'ad-



Le décret qui organise le découpage administratif régional date de 1955. Il a été signé par Pierre Pflimlin, alors ministre des Finances, des Affaires économiques et du Plan.

ministrateurs (la « Mission régionale »). Les Comités d'expansion économique sont officialisés et deviennent des CODER (Commissions de développement économique et régional, qui jouent le rôle d'assemblées consultatives). Cette réforme s'inscrit dans une logique de déconcentration, c'est-à-dire d'aménagement des structures de l'État central pour les rapprocher de la réalité territoriale. En 1969, De Gaulle propose de créer de véritables collectivités régionales, considérant que « l'effort multiséculaire de centralisation ne s'impose plus désormais ». Mais son projet limite les compétences des Régions à la planification des équipements collectifs et lie leur création à la suppression du Sénat. Un référendum est organisé qui rejette cette proposition.

Trois ans plus tard, un projet moins ambitieux voit le jour. La loi du 5 juillet 1972 crée des Établissements publics régionaux avec des Conseils régionaux regroupant les parlementaires et les représentants des collectivités locales de la Région. Leur compétence essentielle est d'administrer un budget propre permettant de soutenir des actions d'intérêt régional. Parallèlement, un Comité économique et social remplace la CODER. On qualifie ce nouvel échelon d'administration de mission car les fonctions sont essentiellement d'impulsion et non de gestion. Il faudra attendre une dizaine d'années supplémentaires pour que de nouveaux progrès interviennent. La loi du 2 mars 1982 reconnaît à la Région la qualité de

collectivité territoriale et une loi du 1^{er} juillet 1985 en tirera les conséquences en organisant l'élection des Conseils régionaux au suffrage universel. La loi du 2 mars 1982 a par ailleurs aligné le régime applicable à la Région sur celui des collectivités locales. Le contrôle est allégé et un exécutif élu est créé à la place du préfet : le président de l'assemblée délibérative, comme pour les autres collectivités locales. Les compétences de ces nouvelles Régions ne sont pas modifiées de manière substantielle. Il s'agit toujours, de façon assez générale, de promouvoir le développement économique, social, sanitaire et culturel ainsi que l'aménagement du territoire de la Région. Dans ce cadre, la Région négocie le contrat au plan régional avec l'État.

La loi du 22 juillet 1983 charge de surcroît les Régions de la construction et de la gestion des lycées ainsi que de la formation professionnelle continue – où l'État reste cependant très présent.

Au fil des ans, quelques autres compétences se sont rajoutées, principalement dans le domaine des transports ferroviaires, de la gestion culturelle (inventaire du patrimoine), des canaux et ports, etc.

Il convient de mentionner en particulier la loi du 13 août 2009 qui a redéfini les compétences des Régions et les a chargées de l'élaboration d'un schéma régional de développement économique et d'un schéma régional des transports.

Il est alors bien spécifié que ce nouvel échelon ne doit pas se développer au détriment des autres niveaux. Les Régions ne doivent pas exercer de tutelle sur les autres collectivités et, en pratique, la décentralisa-

tion profite essentiellement aux autres échelons (Départements et communes). En particulier, les Départements se développent à partir de 1983 en collectivités fortes qui pèsent budgétairement plus que les Régions. Cette situation n'est pas substantiellement modifiée par la réforme constitutionnelle de 2003 qui inscrit les Régions dans la Constitution et leur reconnaît un rôle de « chef de file » dans le domaine de l'action économique.

La Région, nouveau pivot

Enfin, la période actuelle marque une nouvelle étape qui apporte de nouvelles évolutions. La prin-

cipale d'entre elles réside dans le changement de stratégie des instances publiques : alors que jusqu'en mars 2006, elles donnaient une nette préférence au Département, elles optent de plus en plus clairement pour la Région, comme niveau-pivot de l'organisation administrative française. Dans le cadre de la RGPP (Révision générale des politiques publiques), le préfet de Région est devenu l'instance principale et le préfet de Département, un échelon d'exécution. La fusion des Départements et Régions est rendue possible.

Le résultat de ces réformes est contrasté. Les Régions se sont fortement développées dans les trente dernières années. Leur budget et leur personnel ont été multipliés par dix depuis 1982.

Elles sont devenues des institutions suffisamment fortes pour aspirer à devenir le principal niveau d'administration décentralisée de la France. Elles ont habitué les mentalités administratives et politiques à l'idée régionale.

Une construction incohérente

Mais les institutions régionales actuelles restent une construction profondément incohérente. On peut dire que la France n'a pas connu de vraie régionalisation, seulement une « décentralisation au niveau régional ». En effet, les Régions sont construites comme des collectivités locales supérieures, donc sans nature juridique propre. Leurs compétences sont consti-

tuées à partir de transferts aléatoires en-dehors de toute vision de système. Pourquoi leur avoir confié par exemple la responsabilité des lycées, une mesure ponctuelle qui ne correspond à aucune logique globale ? Avec leurs compétences actuelles, les Régions peuvent toucher à tout mais n'ont de pouvoir décisif sur rien. Conçues comme des administrations de mission, elles ont été progressivement lestées de responsabilités de gestion diverses, rendant leur activité plus lourde sans leur donner un poids authentique. Leur reconnaissance par les citoyens reste faible et elles rencontrent des difficultés pour s'affirmer dans les domaines qui relèvent de leur intervention : en matière de trains régionaux, elles

→ DÉPARTEMENTS

Quatre domaines principaux

→ ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

Le Département gère l'ensemble des prestations d'aide sociale, à l'exception de celles restant à la charge de l'État en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion. Il met en œuvre la politique d'action sociale dans les domaines suivants :

- l'aide sociale à l'enfance,
- l'aide aux handicapés,
- l'aide aux personnes âgées, dont la création et la gestion de maisons de retraite, l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA),
- l'insertion sociale et professionnelle : depuis le 1^{er} juin 2009, le RMI (Revenu minimum d'insertion) a été remplacé par le RSA (Revenu de solidarité active). Les Départements le financent avec le Fonds national de solidarités actives. Dans chaque Département, un Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) est placé sous l'autorité du président du Conseil général,
- l'aide au logement par l'intermédiaire, dans chaque Département, d'un Fonds de solidarité pour le logement,
- la protection judiciaire de la jeunesse : partiellement et à titre expérimental pour cinq ans dans certains Départements depuis la loi du 13 août 2004. Par ailleurs, le Département n'est plus responsable de l'aide médicale depuis la loi du 27 juillet 1999 créant la CMU (Couverture maladie universelle).

→ AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ET ÉQUIPEMENT

Cette compétence recouvre notamment :

- les dépenses d'entretien et les investissements concernant la voirie départementale et une partie des routes nationales,
- l'organisation des transports routiers non urbains de personnes et des transports scolaires, hors périmètre urbain,
- l'établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural. Par ailleurs, l'avis du Conseil général du Département est nécessaire lors de l'élaboration et de l'approbation du Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire par la Région,
- l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des cours d'eau, lacs et plans d'eau domaniaux transférés aux Départements
- l'élaboration et la révision du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

→ ÉDUCATION, CULTURE ET PATRIMOINE

Les responsabilités comprennent notamment :

- la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des collèges. L'assemblée départementale définit aussi, après avis du Conseil départemental de l'Éducation nationale, les secteurs de recrutement des collèges, mais l'affectation des élèves dans les collèges publics relève toujours de l'État.



L'action sociale constitue la principale compétence des Départements (Photo E. Marbach/CG68).

Enfin, le Département est responsable du recrutement et de la gestion - notamment de la rémunération - des personnels non enseignants des collèges (personnels techniques, ouvriers et de service, dits TOS)

- la responsabilité des bibliothèques centrales de prêt, de la gestion et de l'entretien des archives et des musées départementaux
- l'élaboration du Schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique.

→ ACTIONS ÉCONOMIQUES

Depuis 1983, le Département peut participer au financement des aides directes aux entreprises, définies par le Conseil régional, dans le cadre d'une convention entre ces deux assemblées. Le Département a en outre la possibilité d'attribuer des aides indirectes aux entreprises et de mettre en œuvre ses propres régimes d'aides avec l'accord de la Région. ►

→ RÉGION

Développement et formation

→ LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Il s'agit du principal domaine d'intervention. La Région n'est cependant pas « chef de file » comme envisagé dans le texte d'origine. Le Conseil régional a en charge :

- la définition du régime des aides économiques aux entreprises et la décision de leur octroi ; mais les communes, leurs groupements et les Départements, peuvent mettre en œuvre leurs propres régimes d'aides économiques avec l'accord de la Région
- l'élaboration d'un Schéma régional de développement économique.

Sa mise en œuvre prévoit notamment :

- la consultation des Régions lors de la détermination de la politique nationale d'aménagement et de développement durable
- l'élaboration du plan de la Région constitué par un Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) qui fixe les orientations à moyen terme du développement durable du territoire régional
- la signature de contrats de projets entre l'État et les Régions qui succèdent aux contrats de plan
- l'élaboration d'un Schéma régional des infrastructures et des transports. La Région organise des services de transport routier

non urbain de personnes et, depuis le 1^{er} janvier 2002, elle est l'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la Région

→ L'ÉDUCATION, LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET LA CULTURE

On peut citer entre autres :

- la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des lycées, des établissements d'éducation spéciale et des lycées professionnels. La Région devient également responsable du recrutement et de la gestion – notamment de la rémunération – des personnels non enseignants de ces établissements (personnels techniques, ouvriers et de service, dits TOS)
- la participation au financement d'une part significative des établissements universitaires (Plan université 2000), bien que l'enseignement supérieur relève de la compétence de l'État
- un rôle de premier plan pour la formation professionnelle : la Région « *définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation pro-*



La Région joue un rôle majeur dans la formation professionnelle (Photo Jean-François Badias/Conseil Régional).

professionnelle» (article 8). Elle n'est donc plus chargée uniquement de sa mise en œuvre. La Région élabore un Plan régional de développement des formations professionnelles. Chaque année, les Régions arrêtent également un Programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue dans le cadre du Plan régional de développement des formations professionnelles :

- l'organisation et le financement des musées régionaux, la conservation et la mise en valeur des archives régionales que la Région peut toutefois confier, par convention, au Département
- la responsabilité de l'inventaire général du patrimoine culturel,
- l'organisation et le financement, depuis la loi du 13 août 2004, du cycle d'enseignement artistique professionnel initial. ▶

restent largement prisonnières de l'opérateur historique ; concernant la formation professionnelle, aucune d'entre elles n'a réussi à véritablement prendre le contrôle de la mosaïque d'institutions caractérisant ce secteur ; pour ce qui est du contrat État/Région, on a le sentiment que l'État continue à mener la danse, tout en faisant financer par les Régions les équipements dont il a la responsabilité ; quant à la dimension de l'identité culturelle, elle est globalement plutôt mal prise en compte.

Au total, les Régions restent des structures faibles, surtout si on les compare aux autres grands pays européens – Italie, Espagne, Royaume-Uni, sans parler des États fédéraux. Nos Régions n'ont pratiquement aucune compétence normative : même dans les domaines où des compétences leur ont été déléguées par l'État, le niveau central continue à fixer le cadre légal d'action, souvent de manière très détaillée, de sorte que

la marge d'action est davantage celle d'une instance déconcentrée que d'une véritable entité autonome.

Des compétences faibles

La capacité d'influence effective reste faible et la possibilité de mettre en œuvre une action autonome originale n'est effective que sur des sujets mineurs.

Pour que la France dispose d'une vraie structure régionale, un pas supplémentaire reste donc nécessaire. Il faudrait transformer des collectivités territoriales régionales en vraies Régions autonomes disposant de compétences larges, d'un pouvoir normatif réel et d'une part significative des ressources publiques.

Nous nous sommes rapprochés de ce modèle. Il reste à franchir une frontière mentale. La crise nous y aidera peut-être. ▶

Des compétences importantes mais bridées

Malgré leur importance non négligeable, les compétences transférées, depuis 1981, aux Départements et Régions ne constituent pas des ensembles cohérents et globaux permettant véritablement de mener des politiques départementales ou régionales significatives.

Pour les Départements qui disposent de la palette de compétences la plus large, les pouvoirs sont bridés par un cadre législatif très précis.

Ainsi, la distribution des aides sociales qui leur sont confiées est strictement définie par des normes législatives ou réglementaires fixées au niveau national. Le rôle des Départements se limite à leur mise en œuvre.

Quant à la Région, son rôle économique se borne à la distribution d'aides et à la rédaction de « schémas » dépourvus de force juridique. Ses pouvoirs propres en matière de formation permanente sont largement bridés par un cadre de mise en œuvre qu'elle ne maîtrise pas. Le principal outil d'action de la Région est son budget qui lui permet d'intervenir en appui de projets dont la maîtrise relève d'autres instances.

Mode d'emploi

La création d'une Collectivité territoriale d'Alsace unique ne relève pas d'une utopie. La loi du 16 décembre 2010 autorise le rapprochement entre Départements et Régions. En Alsace, toutes les assemblées concernées ont exprimé un avis largement favorable. Mais ce sont les Alsaciens eux-mêmes qui en décideront par référendum, le 7 avril 2013.

La loi du 16 décembre 2010 n'entrera en vigueur qu'en 2014. La nouvelle majorité issue des élections du printemps 2012 a annoncé qu'elle serait amendée - notamment en ce qui concerne le statut du conseiller territorial. Mais le gouvernement a confirmé que le rapprochement entre plusieurs collectivités reste possible. Rien ne s'oppose donc à la poursuite du travail formellement engagé à partir de 2011 par une déclaration commune des présidents des trois collectivités territoriales alsaciennes - Guy-Dominique Kennel pour le Conseil général du Bas-Rhin, Charles Buttner pour celui du Haut-Rhin et Philippe Richert pour le Conseil régional - ainsi que des votes largement favorables qui l'ont suivie. À l'origine, le projet consistait à créer un Conseil d'Alsace. Dans l'intervalle, la dénomination a changé. Mais la définition de la Collectivité territoriale d'Alsace qui en prend le relais n'a pas varié : une seule collectivité, une seule administration, un seul exécutif.

Devenir plus fort

Les arguments qui militent en faveur d'un tel projet sont nombreux. Ils ont été abondamment détaillés dans plusieurs documents diffusés par les Assemblées départementales et régionale. Ils s'ordonnent autour de trois objectifs majeurs :

- donner à l'action publique davantage de simplicité, de lisibilité, de transparence, c'est-à-dire plus de démocratie ;
- accroître l'efficacité par la réunion des compétences et des moyens ;



En Alsace, pas moins de six services sont en charge de l'action économique aux seuls niveaux régional et départemental : la complexité de l'organisation administrative est souvent raillée ! (Photo Christophe Dumoulin/Conseil régional).

- enfin, devenir plus fort en parlant d'une seule voix pour négocier avec l'État de nouvelles compétences et renforcer l'attractivité des territoires et leur compétitivité en Europe.

Sur le constat, la plupart des élus s'accorde : l'image du « mille-feuille » est volontiers utilisée pour railler la complexité de l'organisation française qui superpose administrations centrale, régionale, départementale, intercommunale, communale. Les lois de décentralisation successives ont montré leurs limites : l'affirmation de blocs de compétences pour spécialiser les collectivités dans des domaines d'intervention réservés n'a pas évité les empiètements de compétences, voire la concurrence entre les collectivités.

Qui fait quoi ?

À cette question, la majorité de nos concitoyens est incapable

de répondre. Assurément, l'existence d'une Collectivité unique serait de nature à clarifier la situation - d'autant plus aisée à créer ici que notre région est la plus petite de France, composée de deux Départements seulement, totalement cohérente et homogène du point de vue de la géographie, de l'histoire et de la culture. Éviter les doublons liés à l'enchevêtrement des compé-

tences, rationaliser le travail des quelque 8200 fonctionnaires au service des trois collectivités (voir en pages 16 et 17) permettrait d'optimiser l'utilisation des deniers publics dans un environnement économique toujours plus contraint.

Enfin - et surtout - la Collectivité territoriale d'Alsace aurait plus de poids politique pour négocier avec l'État de nouvelles compétences. Parmi celles

Référendum : le 7 avril 2013

En dernier ressort, c'est aux habitants de la Région que reviendra la décision de créer la nouvelle Collectivité Territoriale d'Alsace. Ils seront appelés aux urnes pour en décider par référendum le dimanche 7 avril 2013 autour de cette question : « **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 ?** » Un document explicatif sera diffusé aux électeurs qui présentera les raisons du projet ainsi que les propositions d'organisation et les modalités d'élection des futurs conseillers d'Alsace.

Les principes fondateurs

Les principes fondateurs de la Collectivité territoriale d'Alsace ont été précisés dans la résolution du Congrès d'Alsace du 1^{er} décembre 2011.

→ POUR UNE RÉGION COMPÉTITIVE

- l'élevation des compétences, des savoir-faire, de la formation : un enjeu majeur pour l'avenir
- l'accroissement du potentiel d'innovation, de recherche et sa transformation en économie du savoir
- le rayonnement des pôles de compétitivité, la valorisation des réseaux d'entreprises
- la mobilisation des financements nécessaires aux projets économiques
- le développement d'une politique alsacienne du numérique (services, soutien à l'innovation, réseau...)
- le soutien aux activités de production et de services en territoires
- une agriculture productive et viable, en phase avec les besoins de la population comme des territoires
- la mise en place d'une Agence de développement économique d'Alsace unique en charge de la promotion, de la prospection et de l'accompagnement des entreprises ; ce projet est en cours de réalisation
- une approche stratégique des infrastructures et des outils nécessaires à l'économie et aux mobilités
- un tourisme durable, innovant et porté par toute l'Alsace, notamment par une agence de tourisme unique, également en cours de création.

→ POUR UNE RÉGION RÉSOLUMENT RHÉNALE

- améliorer la lisibilité et la présence de l'Alsace dans le Rhin Supérieur
- valoriser l'héritage de l'humanisme rhénan
- porter ensemble le statut de capitale européenne de Strasbourg
- associer le projet de pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse porteur d'un nouveau rayonnement et d'un meilleur ancrage des deux agglomérations dans le Rhin Supérieur
- favoriser le multilinguisme
- pérenniser les conditions de l'emploi frontalier
- favoriser l'émergence de la Métropole Trinationale Bâloise formée par le Haut-Rhin, le sud du Pays de Bade, la Suisse du nord-ouest et le nord de la Franche-Comté
- développer des réseaux de coopération dans l'espace du Rhin Supérieur rendus plus dynamiques par des coopérations territoriales transfrontalières adaptées et, si besoin, expérimentales.

→ POUR UNE RÉGION SOLIDAIRE

- la jeunesse au cœur de l'action
- un effort éducatif en appui à l'Éducation nationale
- un accès à l'habitat facilité
- une société plus engagée et plus collective

- une action sociale généreuse et responsable
- une solidarité active avec les personnes en perte d'autonomie,
- des territoires pivots de l'action publique : un appui et un accompagnement faisant levier, des partenariats solidaires et équitables.

→ POUR UNE RÉGION ÉCOLOGIQUE

- un aménagement du territoire anticipé et organisé,
- un espace précieux mieux partagé,
- la biodiversité préservée qui bénéficie à tous
- des réponses régionales aux défis de l'énergie,
- une attention permanente à la qualité de l'eau et à la qualité de l'air,
- des transports en commun mieux coordonnés et plus performants.

→ POUR UNE ACTION PUBLIQUE EFFICACE

- la Collectivité territoriale d'Alsace, un moteur au service d'un projet collectif,
- une stratégie régionale...
- ... et une stratégie territoriale
- avec pour principe d'action la proximité
- une gouvernance équilibrée donnant leur place aux territoires
- une meilleure lisibilité pour le citoyen,
- des partenariats mobilisateurs et structurants. ▶

qui «appartiennent en droit aujourd'hui à l'État et que demain les Alsaciens pourraient exercer eux-mêmes plus efficacement et plus rationnellement», les

documents préparatoires du Conseil Régional citent en particulier la langue régionale pour «ouvrir au multilinguisme et à l'Europe», l'orientation pro-

fessionnelle afin de permettre «une meilleure adéquation entre les emplois et formations au bénéfice de la jeunesse», la gestion des routes nationales

en Alsace actuellement assurée pour partie par une direction interrégionale basée à... Nancy. Cela suppose que soit conférée à la future Collectivité territoriale d'Alsace une compétence législative – dont la Corse bénéficie déjà. «L'Alsace qui dispose d'un droit local propre, aurait toute légitimité pour exercer un pouvoir normatif régional», est-il encore donné de lire dans les documents officiels.

Ce qui vaut pour les relations avec l'État vaut aussi par rapport aux régions voisines. La Collectivité unique serait un échelon plus pertinent pour un dialogue équilibré avec les puissants Länder allemands et les cantons suisses. Les trois collectivités réunies en séance exceptionnelle du Congrès d'Alsace à l'Hôtel du Département du Haut-Rhin à Colmar le 1^{er} décembre 2011



Les lois de décentralisation successives n'ont pas évité les empiètements de compétences, voire la concurrence entre les collectivités (Photo E. Marbach/CG68).



Parmi les objectifs du Collectivité d'Alsace, il s'agit de donner davantage de lisibilité à l'action publique (photo Jean-François Badias/Conseil régional).

ont adopté, à une très large majorité, une résolution qui fait synthèse du projet en ces termes.

« Nous partageons l'idée que le projet pour l'Alsace doit répondre à plusieurs objectifs :

- garantir plus de simplicité et de lisibilité pour les citoyens ;
- renforcer la capacité de l'Alsace à être performante dans la mise en œuvre des politiques publiques ;

- obtenir plus de visibilité et d'influence au niveau national et s'inscrire pleinement dans le développement de la coopération transfrontalière au sein de l'espace rhénan ;
- simplifier les prises de décision et les circuits administratifs ;
- éviter la concurrence entre les collectivités ».

En second lieu, « une telle évolution doit répondre aussi à des impératifs :

- éviter la centralisation régionale tout en respectant le statut de capitale régionale de Strasbourg ;
 - garantir la répartition des rôles entre Colmar, Mulhouse et Strasbourg ;
 - offrir plus de proximité dans la prise en compte et la satisfaction des besoins des habitants ;
 - garantir, dans la mise en œuvre des politiques publiques, l'articulation avec les territoires par déconcentration des services ;
 - obtenir de l'État le transfert de nouvelles compétences et de nouveaux moyens – à travers la contractualisation – pour expérimenter une nouvelle phase de décentralisation.
- Par ce projet institutionnel, nous créerons les conditions de mise en œuvre des choix stratégiques auxquels l'Alsace aspire. Cette nouvelle collectivité en étendant son échelle d'action, en déployant ses moyens, en bénéficiant de nouveaux transferts de l'État,

aura enfin des leviers efficaces ». Le Congrès du 1^{er} décembre 2011 a décidé d'engager les travaux préliminaires à la création de la Collectivité territoriale d'Alsace en mandatant un Groupe Projet chargé de présenter des propositions de mise en œuvre. Composé de représentants des trois collectivités, des grandes agglomérations, du Conseil économique, social et environnemental régional d'Alsace (Ceser), des deux associations départementales de maires et de parlementaires, ses réflexions ont largement inspiré les travaux de la seconde réunion du Congrès d'Alsace, le 24 novembre 2012. Les principes d'organisation, la gouvernance, la question posée au référendum et sa date ont été arrêtés. La Collectivité territoriale d'Alsace sera constituée par une loi qui devrait être prête pour les prochaines échéances locales, en 2014 si ce calendrier est maintenu par le gouvernement. ▶

Principes d'organisation et gouvernance

Les travaux du Congrès d'Alsace du 24 novembre 2012 précisent les principes d'organisation et de gouvernance de la future Collectivité territoriale d'Alsace.

→ 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.

→ TROIS INSTANCES, DEUX SIÈGES

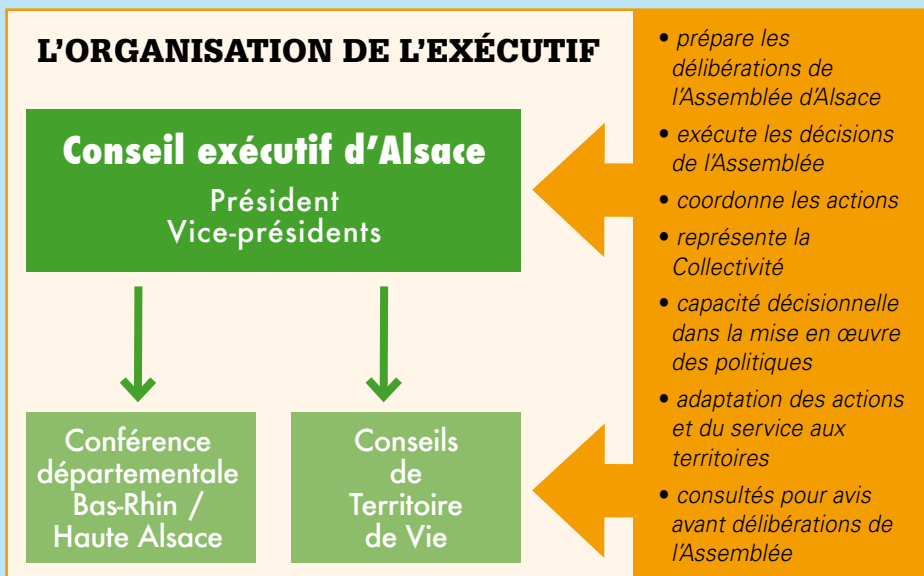
Cette nouvelle Collectivité sera administrée par une Assemblée délibérante, l'Assemblée d'Alsace qui siège à Strasbourg, et par un Conseil exécutif, le Conseil exécutif d'Alsace qui siège à Colmar, élu par l'Assemblée d'Alsace et responsable devant elle.

Pouvoir délibératif et pouvoir exécutif sont distincts. 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.

Outre l'Assemblée d'Alsace et le Conseil exécutif d'Alsace, la nouvelle collectivité mettra en place des Conseils de territoires de vie.

→ SCRUTIN MAJORITAIRE ET PROPORTIONNEL

Une partie des conseillers d'Alsace sera élue dans le cadre des cantons, au scrutin majoritaire ; l'autre partie 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. Le nombre d'élus total diminue d'environ 10 à 20 %, cette baisse se répartissant de manière équilibrée entre les deux modes de scrutin. ▶



Les clés pour comprendre

Voici des réponses aux principales questions qui se posent à propos de la création d'une Collectivité territoriale d'Alsace.



Les sièges des trois collectivités territoriales d'Alsace : de gauche à droite, le Conseil général du Bas Rhin, le Conseil général du Haut Rhin et le Conseil régional
(Photos Ernest Laemmle / Strasbourg - CG 68 / DCO) - Jean-Luc Stadler / Conseil régional).

► En quoi consiste le projet ?

Il s'agit de réaliser la réunion des collectivités territoriales constituées par les deux Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ainsi que la Région Alsace pour créer une nouvelle entité compétente pour toute l'Alsace.

Au stade actuel, il semble bien qu'on aille vers une véritable fusion des Départements et de la Région, mais toutes les modalités ne sont pas définies car ce qui est en cause, ce ne sont pas seulement les assemblées délibératives avec leurs élus respectifs, mais aussi les services administratifs et leurs agents, les compétences juridiques et les budgets.

► Pourquoi une Collectivité unique ?

Deux courants très différents, complémentaires mais aussi concurrents animent cette idée.

- Un courant « rationaliste » : il faut réorganiser notre système de collectivités locales dans un but de plus grande efficacité, de moindre coût et de meilleur fonctionnement. La répartition actuelle des compétences entre la Région et les Départements n'est pas rationnelle. Il existe des doublons, des tâches mal réparties, des coûts inutiles, etc. La nouvelle organisation aboutirait à la création d'une institution plus puissante, plus cohérente,

plus efficace et plus économe.

- Un courant « régionaliste » : il s'agit de donner à la Région Alsace un vrai « pouvoir régional » au service d'un projet global destiné à renforcer l'identité régionale. La création de la nouvelle Collectivité d'Alsace devra entraîner le transfert de nouveaux pouvoirs de l'État à la Région : langue régionale, éducation, culture, formation, logement, coopération transfrontalière, droit local, etc. Une bonne partie des « services déconcentrés » de l'État pourrait devenir des services la Région. La nouvelle Collectivité territoriale d'Alsace disposerait ainsi d'un statut particulier.

Ces deux visions ne sont pas nécessairement opposées. Elles peuvent être complémentaires. Mais deux projets différents avec des supporters différents sont en compétition, chaque camp trouvant que la vision de l'autre est peu convaincante.

► Qui s'oppose ?

- Ceux qui craignent une « centralisation régionale » : ils font valoir que le transfert des compétences des Départements vers la nouvelle instance risque d'aboutir à une concentration des pouvoirs à un niveau relativement éloigné des citoyens. Cette inquiétude correspond effectivement à un aspect encore

incertain du projet : comment serait organisée la nouvelle répartition territoriale des compétences et des services ? La question s'est focalisée sur la question des sièges de l'assemblée délibérante et de l'exécutif de la nouvelle Collectivité. Mais comment serait assurée concrètement l'administration qui se substituerait aux Départements ? Le projet parle de 8 à 12 « conseils de territoires de vie », à la fois administrations déconcentrées de l'exécutif régional et réunion des conseillers régionaux du ressort, leurs présidents étant choisis par l'assemblée et leurs pouvoirs délégués par le niveau régional. Par ailleurs, seraient constituées deux conférences départementales du Haut-Rhin et du Bas-Rhin chargées de conseiller l'exécutif et de donner un avis sur le budget. Ces formules laissent insatisfaits ceux qui souhaitent une véritable décentralisation au sein de la Région au bénéfice d'une dizaine de communautés comparables à la Communauté urbaine de Strasbourg, auxquelles les fonctions de proximité seraient rétrocédées. Certains plaident pour la création de « *Kreis* » comme en Pays de Bade.

- Ceux qui ne font pas confiance à un « pouvoir régional » : ils jugent que l'État seul peut garantir les libertés et le progrès. C'est une vision jacobine – le jacobinisme consistant à croire que seul l'État central peut assurer la solidarité, la liberté et la modernité. Renforcer les compétences régionales leur paraît donc dangereux car elles seraient nécessairement moins bien mises en œuvre que par l'État. De surcroît, la seule idée qu'une même question puisse être gérée différemment d'une Région à l'autre heurte ces partisans de l'uniformité. Ils invoquent une atteinte au principe d'égalité : si l'Alsace développe des politiques spécifiques, ses habitants seraient traités différemment des autres citoyens du pays.

- Ceux qui craignent que la réforme leur coûte leur mandat ou leur emploi : la nouvelle organisation aura des gagnants et des



Le projet consiste à réaliser la réunion des deux Départements et de la Région en une nouvelle entité compétente pour toute l'Alsace.

(Photo Jean-Luc Stadler/Conseil régional)

perdants. Ceux qui redoutent de se trouver dans la seconde catégorie voient la réforme d'un mauvais œil. D'où la stratégie de certains promoteurs du projet de l'entourer de flou quant à ses conséquences afin que chacun puisse espérer tirer son épingle du jeu. Reste qu'une telle réorganisation devrait avoir pour effet de dynamiser la classe politique et administrative et de faire émerger de nouvelles têtes : une perspective souhaitée par les uns, redoutée par les autres. Il se pourrait également que ce soit un coup pour rien : un nouveau cadre mais avec les acteurs habituels qui continueront le même jeu qu'auparavant. Cette hypothèse apparaît cependant peu probable.

- Les grandes métropoles, Strasbourg et Mulhouse : elles préfèrent jouer « perso » plutôt que de se retrouver davantage encadrées au sein d'une Collectivité Alsace forte. La création d'un pôle métropolitain Mulhouse – Strasbourg regroupant la moitié des habitants de la région vise à conjurer ce risque. Bien sûr, on annonce que cette initiative n'est nullement en concurrence avec le projet, mais ce sont bien là deux logiques différentes, pour le moment dif-

ficilement compatibles, qui se confrontent.

► Quelle place pour le Rhin supérieur ?

On évoque régulièrement la nécessité de renforcer l'intégration de la Région du Rhin supérieur, c'est-à-dire de concevoir cette région transfrontalière constituée par le nord-ouest de la Suisse, le Pays de Bade, l'Alsace et le sud du Palatinat, comme une entité partageant un même projet de développement. On parle de la « Région métropolitaine du Rhin supérieur ».

Comment le projet de Collectivité territoriale d'Alsace se positionne-t-il par rapport à cette perspective ?

À certains égards, on pourrait craindre qu'un renforcement de l'unité régionale nuise au développement des coopérations concrètes de caractère transfrontalier. Ainsi, par exemple, l'attraction du pôle universitaire de Strasbourg décourage l'Université de Mulhouse de s'engager dans un partenariat poussé avec Bâle. La création d'une Collectivité unique va monopoliser les énergies vers le renforcement de l'unité – donc vers l'intérieur – au lieu de favoriser la recherche de stratégies

d'alliance avec les voisins pour constituer un système de réseaux embrassant de manière différenciée et multipolaire des territoires diversifiés.

À l'inverse, d'autres font valoir que le renforcement de la Collectivité Alsace constitue un préalable à la mise en œuvre, sur un pied d'égalité, d'une politique ambitieuse de coopération avec nos voisins. Une entité Alsace unifiée prendrait nécessairement davantage conscience de son identité rhénane et serait plus apte à se protéger contre une dilution dans un « grand Est » s'étendant de Reims à Strasbourg mais s'arrêtant au Rhin.

► Peut-on escompter des économies ?

Des économies pourraient résulter de la diminution du nombre d'élus locaux (conseillers généraux et régionaux) bénéficiant d'indemnités de fonction non négligeables. Mais elles seraient vraisemblablement faibles, les sommes en jeu sont étant de toute façon relativement limitées. Des gains beaucoup plus substantiels pourraient être attendus de la réorganisation des administrations qui ont beaucoup grossi ces vingt dernières années. Les trois collectivités avec leurs différents satellites salarient plusieurs milliers de fonctionnaires. Une économie des frais de fonctionnement paraît absolument indispensable.

Mais la fusion des administrations concernées n'est ni suffisante ni nécessaire : on peut, par la mutualisation, réaliser des économies sans créer de Collectivité unique ; réciproquement, la réunion des trois instances ne génèrera pas automatiquement des économies. La mise en œuvre d'un plan ambitieux d'économies et de réorganisation nécessite avant tout une détermination politique hors du commun. Or celle-ci a plus de chance de s'affirmer dans le cadre d'une réforme institutionnelle susceptible de provoquer un choc et donc de faciliter les remises en cause. ►

Une vraie place pour la langue et la culture régionales

La réunion des Départements et de la Région en une Collectivité territoriale d'Alsace se révélera-t-elle véritablement favorable à la cause de la langue et de la culture régionales ? Cette réforme changera-t-elle quelque chose au manque de détermination de nos élus ?

L'existence d'une Collectivité unique ne va-t-elle pas encore accroître le risque d'immobilisme ? Jusqu'à présent, les promoteurs de la langue régionale ont pu compter sur une certaine émulation entre les grandes collectivités. Quand on avait pu obtenir le soutien de l'une, on pouvait espérer que les autres finiraient par suivre. Si une collectivité refusait son soutien, on avait encore l'espoir d'obtenir une position différente auprès des autres...

Tout ou rien

Avec une Collectivité unique qui prendrait en charge dans son ensemble la politique de la promotion de la langue régionale, ce sera tout ou rien. Elle pourra faire mieux que les collectivités actuelles. Mais si elle fait moins, il n'y aura plus de seconde chance auprès de collectivités concurrentes. Or, jusqu'à présent, la collectivité régionale n'a pas fait preuve d'un grand dynamisme en matière de langue régionale. Elle a créé, sous la pression des associations, l'ORBI (Office régional du bilinguisme) puis l'OLCA (Office pour la langue et la culture d'Alsace), mais sans leur assigner une politique active et globale. Elle n'a pas négocié une convention ambitieuse avec le rectorat et encore moins veillé à sa mise en œuvre effective. Son soutien à ABCM *Zweisprachigkeit* (Association pour le bilinguisme en classe dès la maternelle), le véritable fer de lance du bilinguisme scolaire, est resté souvent minimal. Dans son fonctionnement interne (débat, documents, affichage...), elle ne traduit d'aucune manière



Il n'y a pas de projet crédible pour l'Alsace sans qu'il s'appuie sur sa langue et sa culture (Photo E. Marbach/CG68).

un objectif de bilinguisme. La part de ses ressources consacrées à la langue régionale peut être évaluée à moins de 1 %. La Collectivité unique fera-t-elle mieux ? Cela ne peut être que mieux, pensent ses partisans. La Collectivité unique va nécessairement inscrire l'action en faveur de la langue et de la culture régionales dans ses objectifs et devra agir dans ce domaine plus que ne l'a fait le Conseil régional jusqu'à présent.

Le bilinguisme avant le multilinguisme

Mais on ne trouve pas grand-chose sur la langue et la culture régionales dans le fameux document de vingt-six pages dévolu à la description de la future Collectivité : dans la rubrique « *Pour une région résolument rhénane* », la mention « *favoriser le multilinguisme* » n'est pas

vraiment encourageante pour la reconnaissance de la position spécifique de la langue régionale, à savoir l'allemand standard et les dialectes dans le cadre régional et rhénan ; dans la rubrique « *Le projet stratégique pour l'Alsace* », l'objectif d'un « *transfert de compétences de l'État vers la Collectivité d'Alsace dans le domaine de l'Éducation sur les programmes et les moyens affectés à l'enseignement des langues pour aller vers la généralisation de l'apprentissage de l'allemand (en s'appuyant autant que possible sur l'alsacien) mais aussi de l'anglais* » est visé. Mais là encore, pas de reconnaissance de la langue régionale en tant que telle et une formulation pour le moins douteuse : on ne parle que de programmes et de moyens et pas de choix de pédagogie ni d'objectifs ; on fait mention de l'enseignement de l'allemand et non d'un enseignement

en allemand dans le cadre de classes paritaires ou immersives ; l'allemand n'est pas présenté comme langue régionale ; rien sur l'enseignement de l'histoire et de la culture régionales, etc. Il n'est pas exagéré de dire que les principes fondateurs de la Collectivité unique ignorent quasi complètement la problématique d'un statut pour la langue régionale et d'une politique de promotion de cette langue. Reste néanmoins l'espoir qu'une dynamique pourrait se mettre en route à l'occasion de sa création et qu'une prise de conscience pourrait émerger dans ce cadre.

Alliances ou défiances

Les partisans de la Collectivité unique devront convaincre les Alsaciens que leur réforme n'est pas qu'un gadget. Il y aura des alliances ou des défiances. Les promoteurs de la langue régionale sont en position de demander des gages ; les Assises sur la langue régionale constitueront un test de crédibilité. Pour les défenseurs de la langue régionale, le discours doit être clair. Nous ne défendons la Collectivité unique que si et pour autant que ses instigateurs s'engagent à la mettre au service de la langue régionale. Une réforme purement technique pour unifier les offices de tourisme et d'autres sujets de ce genre ne nous intéresse pas. Nous voulons une réforme au service d'un vrai projet pour l'Alsace. Pour nous, il n'y a pas de projet crédible pour l'Alsace sans qu'il s'appuie sur sa langue et sa culture. ► **J.-M. W.**

Une dimension supplémentaire pour la Région

L'existence du droit local d'Alsace et de Moselle constitue-t-elle un atout dans la perspective de la création de la Collectivité territoriale d'Alsace ?



Les locaux de l'Institut du droit local (IDL), rue des Écrivains à Strasbourg.

Avant de répondre à cette question, il faut rappeler ce qu'est le droit local alsacien-mosellan : observons d'abord qu'il n'a de local que le nom ! Ses dispositions ont été créées par des administrations nationales – napoléonienne et bismarckienne – et continuent à relever du législateur français national. Elles concernent en grande partie des matières qui – même dans des systèmes fédéraux – ne relèvent pas des instances locales, en particulier le régime des cultes, le droit

du travail, la sécurité sociale, la législation civile, etc. Mais elles s'appliquent à un territoire limité, les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Sur le plan juridique, il s'agit donc d'un droit national d'application territoriale. En même temps, le droit local dépasse la seule notion de droit en ce qu'il résulte de l'histoire complexe de l'Alsace-Moselle, raison pour laquelle ses habitants y sont particulièrement attachés. Si la future Collectivité territoriale d'Alsace devait avoir pour seul objectif de rationaliser

le fonctionnement des deux Conseils généraux et du Conseil régional, la question du rapport au droit local ne se poserait guère car, sauf rares exceptions, aucune de ces trois instances n'a de compétence juridique en la matière. En revanche, si la création de la Collectivité d'Alsace est saisie comme une opportunité pour acquérir de nouvelles compétences, le droit local peut constituer une dimension supplémentaire.

Des questions nombreuses et légitimes

Les opposants à une telle perspective ne manqueront pas de soulever des questions nombreuses et légitimes. Le droit local ne concerne pas deux mais trois départements : comment intégrer la Moselle dans le champ d'application interrégional ? En second lieu, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel a constamment rappelé que l'exercice des caractéristiques essentielles des libertés publiques doit rester le monopole du niveau national et ne saurait par conséquent être délégué à des collectivités territoriales. Troisièmement, ce projet qui instaurerait des droits différents en Alsace-Moselle par rapport au reste du pays, n'est-il pas attentatoire au principe d'égalité des citoyens ? Enfin, comme cela a déjà été souligné plus haut, ce droit local traite des matières qui relèvent généralement du législateur national.

Égalité ne signifie pas uniformité

Il faut donc une volonté politique déterminée de la part des élus régionaux et des représentants de l'État pour avancer en s'appuyant sur des évolutions récentes. Le droit local bénéficie depuis peu d'un statut de Principe Fondamental Reconnu par les Lois de la République (PFRLR), il est donc conforme à la Constitution.

Son évolution peut s'envisager sans heurter le principe d'égalité. Car égalité ne signifie pas uniformité : tous les citoyens qui se trouvent dans une situation identique doivent être traités de manière similaire ; mais les citoyens qui se trouvent dans une situation particulière peuvent aussi bénéficier de règles spécifiques. La question est dès lors de savoir si on reconnaît à l'Alsace-Moselle une spécificité historique, culturelle, géographique, économique, qui puisse objectivement justifier une différence au plan des règles applicables à ces trois Départements. Mais pour obtenir une telle reconnaissance, il faut que les habitants affirment cette spécificité et s'en revendiquent.

Vers une territorialisation du droit

Le moment semble favorable : le droit constitutionnel s'oriente vers une plus grande territorialisation du droit. On admet de plus en plus qu'une organisation

juridique diversifiée au plan spatial n'est pas contraire à l'unité de la République. L'enjeu d'une telle évolution est de taille : pour les uns, il équivaut au démantèlement de l'organisation territoriale française ; les autres y voient, au contraire, une entrée attendue dans un système plus souple, plus conforme à des attentes différentes des citoyens, plus adaptée à la subsidiarité inscrite dans la Constitution.

« Rapatrier le droit local »

Envisager un droit local qui ne serait plus national mais véritablement régionalisé est donc possible. « Rapatrier le droit local » reviendrait pour la Collectivité territoriale à acquérir une compétence directe sur son évolution pour le modifier au niveau du territoire où il est applicable en le « redéployant » dans des domaines présentant un intérêt véritable plutôt que de s'évertuer à le conserver à titre d'icône.

Les exemples de droit local régionalisé sont déjà multiples : le régime local de sécurité sociale abondé par un supplément de cotisation versé par les salariés et le patronat en contrepartie d'une couverture financière améliorée, est géré par une instance interdépartementale où siègent les partenaires sociaux locaux ; l'informatisation du livre foncier est mise en œuvre par une instance commune aux trois départements ; la fermeture des magasins les dimanches et jours fériés, l'interdiction de la vente du pain le dimanche, sont des décisions prises à Strasbourg qui pourraient être modifiées à Strasbourg ; le processus de location des chasses est fixé par arrêté préfectoral en fonction des souhaits des communes et des chasseurs ; quant à l'indemnisation des dégâts de gibier, elle est le fait de trois Caisses départementales financées par les cotisations des chasseurs.

Dans cet esprit d'affirmation d'une responsabilité régionale, on peut parfaitement concevoir la régionalisation d'autres com-



La régionalisation de compétences liées au droit local est parfaitement envisageable (Photo DR).

pétences liées au droit local. Supprimer une paroisse catholique nécessite actuellement une intervention du Premier ministre, modifier une circonscription rabbinique, celle du ministre de l'Intérieur ! Assurément, un échelon local pourrait en décider sans menacer la République dans ses fondements ! Ailleurs, de tels archaïsmes ont été supprimés, comme en Guyane par exemple, où c'est le Département, et non l'État, qui verse les rémunérations des ministres des cultes.

Du droit local au droit régional

Outre les compétences déjà dévolues aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, de nouvelles attributions pourraient être reconnues aux Régions qui le souhaitent, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la culture où des précédents existent également, au bénéfice de la Corse par exemple. Des conventions entre l'État et les collectivités territoriales d'Alsace

ont été passées pour l'enseignement de la langue régionale. Encore conviendrait-il de leur reconnaître une réelle portée juridique, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. D'autres transferts de l'Éducation nationale vers les autorités régionales sont envisageables sans provoquer de séisme...

Dans l'esprit d'un renouveau du droit local, l'organisation territoriale elle-même mériterait d'être confiée à la Collectivité d'Alsace. Dans le respect des règles constitutionnelles, elle pourrait décider de ses modalités de fonctionnement et de désignation de son exécutif, etc.

Il en va de même de la coopération transfrontalière où ce ne sont pas tant les structures institutionnelles et les conventions qui font défaut qu'une capacité à aménager au plan local des règles et normes différentes de part et d'autre de la frontière pour aplanir les difficultés pratiques.

Un dernier aspect concerne les finances. Une authentique autonomie régionale est inconcevable sans la capacité de pouvoir lever des impôts supplémen-

taires pour exercer la plénitude des prérogatives. Dans tout système démocratique, le consentement à l'impôt et le contrôle de son utilisation est essentiel. La création d'un système d'imposition original et spécifique à la Collectivité d'Alsace apparaît donc parfaitement légitime.

Toutes les propositions qui précèdent n'ont rien d'extravagant. Beaucoup de pays d'Europe sont déjà allés nettement plus loin dans l'autonomie régionale, notamment nos voisins directs de Suisse et d'Allemagne.

Si la Collectivité d'Alsace doit être davantage qu'un outil technocratique pour rationaliser l'administration régionale en réalisant des économies d'échelle, on entre dans une logique proche du droit local qui consiste à gérer un territoire en fonction de ses spécificités. Transformer le droit local en un droit régional dans le cadre d'un statut régional propre, voilà une ambition à la hauteur du véritable enjeu autour de la création de la Collectivité territoriale d'Alsace. ▀

JEAN-MARIE WOEHLING

Président de l'Institut du Droit Local

Un pouvoir législatif pour la Collectivité d'Alsace

La Collectivité territoriale d'Alsace peut-elle bénéficier d'un pouvoir législatif ? Une telle question paraît saugrenue : tant que la France ne sera pas un État fédéral, le Parlement national conservera le « monopole » de la promulgation des lois. Telle est du moins la compréhension traditionnelle de ce sujet.

En réalité, les choses sont beaucoup plus nuancées. Le terme pouvoir « législatif » apparaît trop sommaire. En fait, il convient de parler de pouvoir « normatif », c'est-à-dire de la compétence de fixer des règles générales. On distingue traditionnellement en France deux types de pouvoirs normatifs. Le plus solennel est le pouvoir législatif qui est la forme de fixation de normes mise en œuvre par le Parlement. Mais à côté des lois édictées par le Parlement, il existe des règles générales appelées règlements. La plus grande part du pouvoir réglementaire appartient au gouvernement sous forme de décrets.

Pas de révolution juridique

Cependant, la Constitution reconnaît aussi un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales. Des lois ont d'ores et déjà confié de tels pouvoirs – donc le pouvoir d'édicter

des règlements – à des collectivités territoriales. La loi pourrait élargir ce pouvoir au bénéfice de la Collectivité d'Alsace, à la seule condition qu'il ait un objet suffisamment précis afin de ne pas empiéter sur les prérogatives générales du gouvernement. L'attribution d'un certain pouvoir normatif à la Collectivité d'Alsace ne suppose donc pas une révolution juridique, mais seulement la mise en œuvre de ce qui est déjà possible et une volonté politique effective en ce sens.

Certaines collectivités territoriales de notre pays disposent, au-delà du pouvoir réglementaire, d'un véritable pouvoir quasi législatif, comme la Nouvelle Calédonie ou la Polynésie. Elles peuvent voter des « lois de pays ». Certes, elles ne sont pas du même rang que celles du Parlement, mais elles apportent des marges d'adaptation importantes aux territoires concernés sans que l'unité de la République soit rompue. L'aménagement d'un tel pouvoir

doit être prévu par la Constitution mais il suffirait d'élargir des modalités qui y sont déjà inscrites.

Il existe des lois spécifiques à certains territoires. Ce ne sont pas des lois régionales au sens où elles sont adoptées par des autorités régionales. Ce ne sont que des lois nationales d'application territoriale, comme c'est le cas pour le droit local alsacien-mosellan ou le droit particulier à la région parisienne. Mais il est admis que ces lois locales ne sont modifiées qu'après consultation, voire avec l'accord des représentants des populations concernées. Cette participation pourrait être formalisée et renforcée sans remettre en cause de grands principes.

En conséquence, il existe pour la future Collectivité territoriale d'Alsace des possibilités d'acquiescer des pouvoirs normatifs renforcés de manière directe ou indirecte. Encore faut-il avoir vraiment envie d'exercer un tel pouvoir et savoir quoi en faire. ▶

HISTOIRE

L'organisation territoriale à travers les siècles

Provinces, évêchés, seigneuries, Conseil souverain d'Alsace, Départements, l'organisation territoriale n'a cessé d'évoluer au fil du temps en fonction des objectifs du pouvoir central.

Le royaume de France possédait avant la Révolution une organisation territoriale très complexe où diverses circonscriptions se recoupaient, se superposaient.

Les provinces et les évêchés sont les plus connus. Avant 1648 en Alsace, les territoires et le rôle des Habsbourg étaient prédominants à côté de seigneuries importantes, comme

celles des Hanau-Lichtenberg, des Ribeaupierre/Rappoltstein, ou de la Décapole et de la Ville Libre de Strasbourg. Si le diocèse de Strasbourg s'étendait jusqu'à la ligne de crête de la Fo-

rêt-Noire¹, il ne comprenait pas, sauf exception, la Haute-Alsace qui relevait de l'Évêché de Bâle. La Province d'Alsace, gérée par un intendant, comprenait la Haute et la Basse-Alsace qui



Derrière l'Opéra du Rhin à Strasbourg, la statue érigée à Lezay-Marnézia, préfet du Bas-Rhin de 1810 à 1814. Pour l'essentiel, le découpage départemental est l'œuvre de Napoléon 1^{er} (Photo DR).

s'étendait au-delà des lignes de la Lauter jusqu'à Landau dans le Palatinat. Par contre, l'«Alsace Bossue» relevait du diocèse de Metz² ou de princes «allemands». Le Conseil Souverain d'Alsace, créé en 1657, avait comme mission de rendre la justice et de défendre les droits royaux. Il s'agissait d'abord d'étendre la souveraineté du roi à toute la Province. Ce Conseil pouvait s'assimiler à un parlement d'Ancien Régime.

Les Départements pour unifier

Avec la Révolution, en abolissant les particularismes provinciaux, les réformes visaient à unifier la loi et l'administration, dont l'abbé Sieyès proposa dès septembre 1789 la réorganisation. Un comité élaborait un projet qui n'était que géométrique : le territoire du Royaume serait découpé en 80 Départements en forme de carrés de 18 lieues de côté, avec des subdivisions tout aussi carrées. Mais le 11 novembre 1789, l'Assemblée nationale constituante adopta un découpage plus respectueux des réalités. Le choix du nom des Départements se fit en fonction de la géogra-

phie, de l'hydrographie (Haut-Rhin, Bas-Rhin). Il s'agissait en même temps de faire disparaître le nom des anciennes Provinces. Si le Haut-Rhin comprenait l'actuel Territoire de Belfort, le Bas-Rhin engloba l'«Alsace Bossue» protestante, mais se vit refuser le Pays de Bitche dont la population demandait pourtant à faire partie. Ces 83 Départements étaient subdivisés en districts, cantons et communes et servaient de cadre à l'administration générale : armée, finances, justice, voire religion. L'Assemblée départementale était composée de 36 membres, élus par les citoyens actifs payant un impôt égal à dix jours de travail/an : c'est le suffrage censitaire. La superficie de chaque Département était établie de telle façon que les citoyens de n'importe quelle localité puissent se rendre au chef-lieu en moins d'une journée de cheval.

Au temps du Premier Consul

Comme Napoléon Bonaparte affirmait qu'«il faut jeter sur le sol de la France quelques masses de granit», il remania aussi ces structures. Les Dé-

partements furent redécouverts en arrondissements plus étendus que les anciens districts qu'ils remplacent, en cantons moins nombreux et en communes. Les préfectures et les sous-préfectures furent créées, tout comme les Conseils généraux. Des préfets furent nommés par le pouvoir central (ministère de l'Intérieur) pour diriger les Départements et les sous-préfets pour les arrondissements. Les préfets rendent compte à l'administration centrale de leurs initiatives et de la situation départementale. C'est une centralisation sans précédent qui s'installe.

Un siècle de stabilité

La Monarchie de Juillet accorda la personnalité morale aux Départements. À partir de la loi du 10 août 1871 qui mit en place la Commission départementale et l'élection du Conseil général au suffrage universel, où le canton représente la circonscription électorale, rien ne changea plus jusqu'en 1982. C'est alors que par la loi de décentralisation, les Conseils généraux virent leurs compétences élargies. Ils disposent désormais d'un poids plus

conséquent dans la vie économique. L'exercice de l'exécutif, qui revenait jusque-là au préfet du Département fut transféré au président du Conseil général (loi du 2 mars 1982). Ces compétences s'élargissent encore avec le transfert aux Départements de l'entretien des routes «nationales», de personnels non enseignants des collèges... Le nom de certains Départements changea dans la seconde moitié du XX^e siècle pour des raisons compréhensibles : ainsi la Loire Inférieure devint la Loire Atlantique ou la Seine Inférieure la Seine Maritime.

Dans le cadre du Reichsland

Après 1870, les deux Départements alsaciens ont été maintenus dans le cadre du Reichsland sous forme de «présidences» (Bezirke) qui disposaient de leurs assemblées (Bezirks-tage). À la tête des trois «présidences» – avec la Moselle/Lothringen – du «Reichsland», se trouvait un «président supérieur/Oberpräsident», résidant à Strasbourg. Ces présidences étaient divisées en 22 «cercles/Kreise», dirigés par un «Kreisdi- rektor/directeur de cercle», disposant de plus de pouvoirs que l'ancien sous-préfet. ▶

FRANÇOIS SCHAFFNER

1. Dans les limites du diocèse, un certain nombre de territoires relevaient de la seigneurie épiscopale – où l'évêque était seigneur temporel, levant impôts et redevances – environ 140 villages. Hans Christoffel von Grimmelshausen était après la Guerre de Trente Ans, fonctionnaire épiscopal à Oberkirch im Renchtal, sa femme était issue d'une famille alsacienne de Zabern/Saverne, chef-lieu de la seigneurie épiscopale.

2. Seules Bockenheim et Saarwerden apparaissent, à ma connaissance, comme des possessions lorraines ducales, puis françaises après 1766 avant la Révolution et l'annexion de 1793. Le reste de l'«Alsace Bossue» était Reichsgebiet et possession de princes «allemands».

Une « force de frappe » de près de deux milliards

Les budgets primitifs 2012 tels qu'ils ont été adoptés par les deux Conseils généraux et le Conseil régional d'Alsace dépassent 2,7 milliards d'euros. Pour fonctionner (frais de personnel de leurs 8184 collaborateurs, frais généraux, charge de la dette, etc.), les trois collectivités absorbent entre le quart et 30 % du budget total. Leur budget d'intervention, leur capacité d'investissement – ou, si l'on préfère, leur « force de frappe » financière – représente près de deux milliards d'euros pour une population totale de 1,8 million d'habitants, soit une densité de 219 habitants au km², le double de la moyenne nationale.

Le budget du Conseil général du Bas-Rhin est le seul à franchir le cap du milliard d'euros. C'est aussi le département le plus peuplé, 1,09 million d'habitants (230 hab/km²) pour près de 752000 dans le Haut-Rhin (211 hab/km²).

Les budgets du Conseil général du Haut-Rhin et du Conseil régional sont comparables, proches de 800 millions d'euros.

Le Conseil général du Bas-Rhin salarie 3875 collaborateurs, son homologue du Haut-Rhin 2440 et le Conseil régional 1869.

On conçoit aisément que si une Collectivité unique prenait la relève des trois entités actuelles, les synergies escomptées permettraient d'optimiser la gestion de l'argent public en supprimant les coûteux doublons voire triplons, que les élus eux-mêmes dénoncent.

On comprend bien aussi que, dépassant les seuls aspects financiers et organisationnels, la « force de frappe » politique dégagée par une Collectivité unique serait significativement augmentée face aux partenaires naturels que sont en particulier l'État et les régions voisines d'Allemagne et de Suisse.

Au contraire d'autres régions de France qui comptent jusqu'à huit départements fort différents les uns des autres, l'Alsace, comme la Corse, n'est composée que deux départements, totalement homogènes du point de vue de l'histoire, de la géographie et de la culture. Une réalité de nature à faciliter la création d'une Collectivité territoriale d'Alsace unique. ▶

Conseil régional

Budget primitif 2012 : 797,5 M€

Budget d'intervention : 590,- M€

(source : Conseil régional)

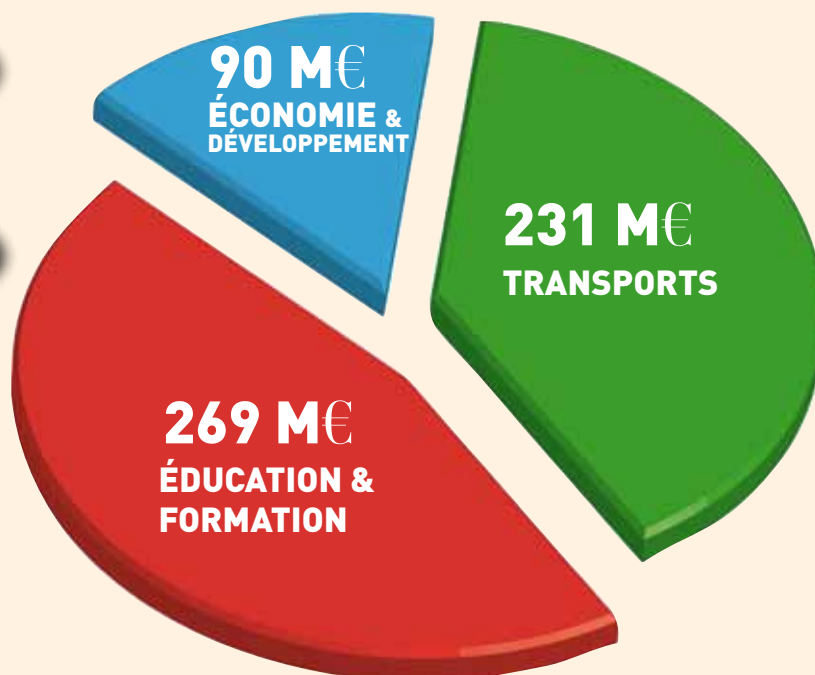
NOMBRE DE SALARIÉS

1869

NOMBRE D'ÉLUS

47

29 dans le Bas-Rhin
18 dans le Haut-Rhin

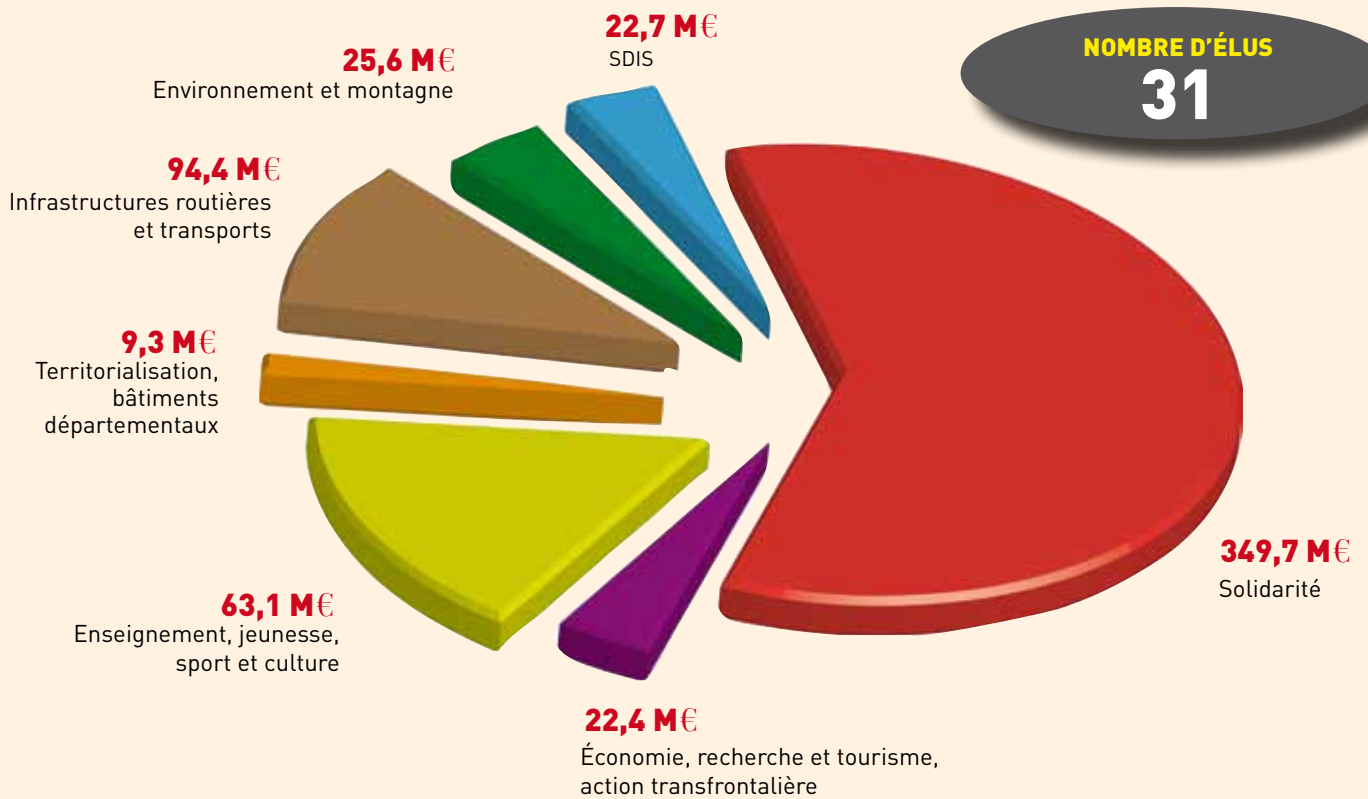


Conseil général du Haut-Rhin

Budget primitif 2012 : **794,5 M€**

Budget d'intervention : **587,2 M€**

(source : Conseil général du Haut-Rhin)



NOMBRE DE SALARIÉS

2440

NOMBRE D'ÉLUS

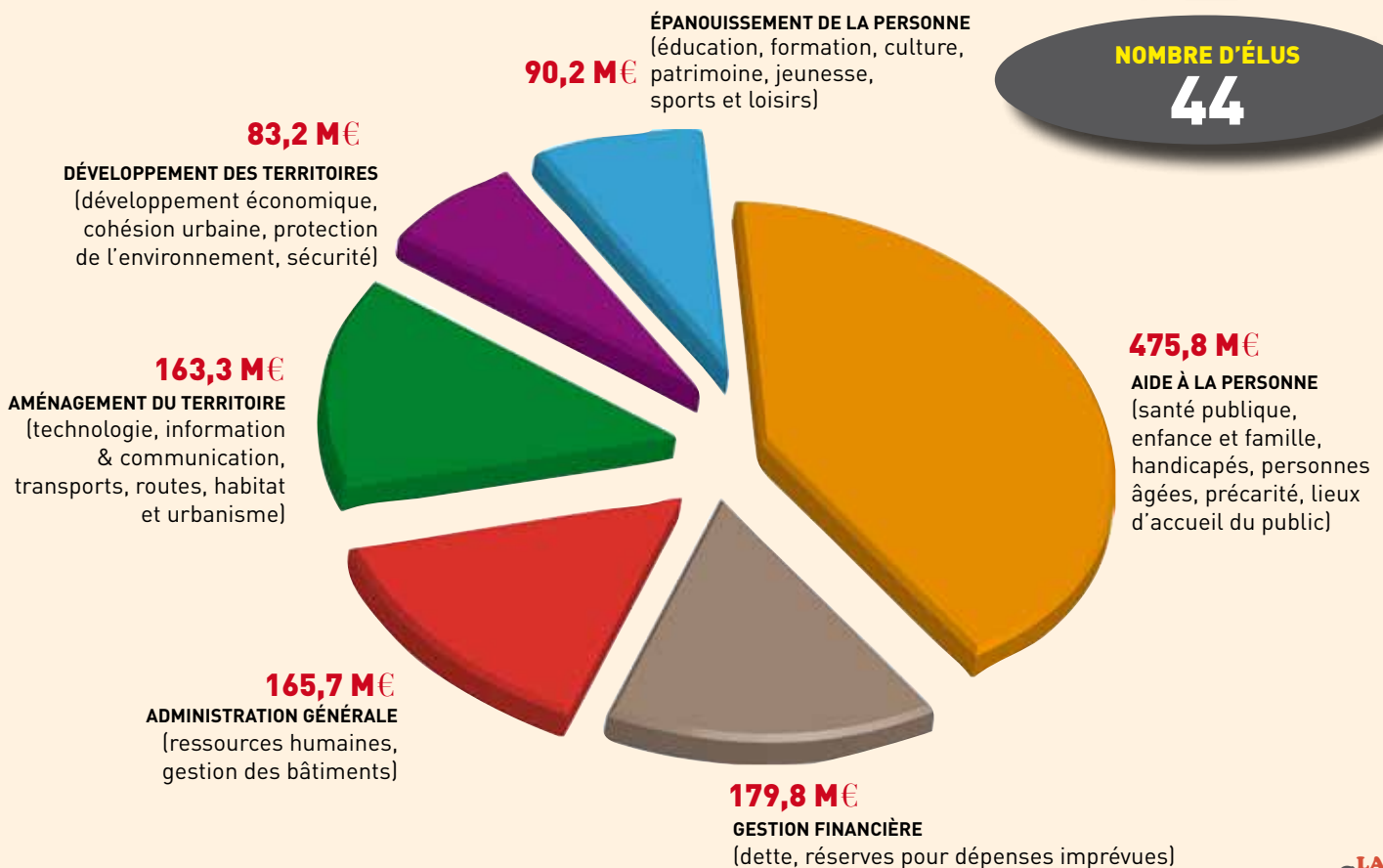
31

Conseil général du Bas-Rhin

Budget primitif 2012 : **1158,1 M€**

Budget d'intervention : **812,5 M€**

(source : Conseil général du Bas-Rhin)



NOMBRE DE SALARIÉS

3875

NOMBRE D'ÉLUS

44

Le régionalisme dans l'entre-deux-guerres

Le retour de l'Alsace et de la Moselle à la France en 1918 a sonné le glas d'une autonomie qui s'était développée tout au long du Reichsland. Dès novembre 1918, la Constitution de 1911 et le Landtag disparaissent.



Deux grandes figures de l'autonomisme de l'entre-deux-guerres : Eugène Ricklin (à gauche) et Camille Dahlet.

En 1918, les conséquences sur l'opinion publique de quatre années de guerre et de dictature militaire ont été décrites par le *Haegy-Werk* : «... dass das Kriegsende in Elsass-Lothringen eine Reaktion sondergleichen auslöste gegen alles was irgendwie an Deutschland erinnerte, dafür sind die Militärbehörde und die sie unterstützende Landesregierung verantwortlich, die vier Jahre lang kalt und rücksichtslos mit der Freiheit des Volkes, der Verfassung und der Zukunft des Landes spielten...»¹

Deux conceptions

De son côté, la *République Une et Indivisible* n'envisage que le retour pur et simple à la situation administrative et politique d'avant 1870. Dès 1915, l'abbé Wetterlé affirmait dans une conférence : « Nous voulons que l'Alsace-Lorraine disparaisse pour se transformer en trois Départements qui ne se distingueront en aucune

manière des 86 autres... ». Il s'agit d'effacer quelque 50 ans d'histoire, toute trace d'autonomie et si possible de « particularisme ». Un ensemble de mesures créèrent d'abord un sourd malaise, puis une franche opposition : les cartes d'identité ABCD, les commissions de triage, la liquidation des biens allemands, pratiquée parfois de manière scandaleuse, l'arrivée de fonctionnaires français monolingues, le rattachement des services administratifs aux ministères parisiens correspondants, l'absence de garantie constitutionnelle pour la législation locale, l'assimilation linguistique notamment à l'école, le statut religieux avec en particulier la perspective de le voir disparaître, surtout le Concordat de 1801 (Déclaration Herriot, Président du Conseil en 1924). Cet ensemble de faits va provoquer en mai 1925 la parution de l'hebdomadaire *Die Zukunft*, qui écrira dans son premier numéro : «... wir dulden nicht, dass man uns zu Fremden macht im eigenen Haus !» Avec 28 000 abon-

nés au printemps 1926, *Die Zukunft* devenait « un facteur de la vie politique en Alsace ».

Le Heimatbund et ses objectifs

Le succès rencontré par *Die Zukunft* et ses thèses inspira des hommes politiques. Ils voulaient créer un front afin de contraindre les partis politiques à s'engager dans la lutte pour les revendications du peuple « alsacien-lorrain ». Ce sera le « Heimatbund », né le 24 mai 1926, un lundi de Pentecôte. La Constitution morte de 1911 était dans tous les esprits. Ce « Bund » était présidé par trois personnes dont deux avaient été membres du Landtag, Eugène Ricklin, membre du Landesauschuss depuis 1900 et président de la 2^e Chambre du Landtag de 1912 à 1918, et Médard Brogly, élu en 1911 au Landtag. Le manifeste du Heimatbund proclamait entre autres : « Nous sommes convaincus que la sauvegarde des droits imprescriptibles et inaliénables du peuple alsacien-lorrain et la réparation des torts causés à des milliers de concitoyens, ne seront garanties, en la situation de minorité nationale où nous nous trouvons, que si nous obtenons l'autonomie complète dans le cadre de la France. Cette autonomie législative et administrative trouvera son expression naturelle dans une assemblée élue par le peuple jouissant du droit de budget et dans un pouvoir exécutif ayant son siège à Strasbourg (...). » Ce manifeste

revendiquait l'égalité de l'allemand et du français dans l'administration et les tribunaux. À l'école, l'allemand serait le point de départ, le véhicule permanent de l'enseignement et matière d'enseignement. S'y ajoutaient aussi des revendications d'ordre économique et social comme l'autonomie complète du réseau ferroviaire d'Alsace-Lorraine. Le *Haegy-Werk* évoque cette demande d'autonomie : « Eine Dominante gab es auf Grund der nahen deutschen Vergangenheit in allen Diskussionen, der Ruf nach der Autonomie, von deren Bedeutung und Umfang aber die wenigsten eine genaue Vorstellung besaßen. Das Volk wusste nur, dass in dieser Richtung die Rettung der bedrohten Heimat zu suchen und zu finden sei, und klammerte sich immer heftiger an die Anschauungsformen der früheren Jahrzehnte, an die Idee eines elsass-lothringischen Landtages, einer bundestaatlichen Angliederung des Elsass an den französischen Staat genau so, wie man sich vor dem Weltkrieg die erstrebenswerte Zugehörigkeit zum Deutschen Reich gedacht hatte... »² Cette forte résurgence de la revendication autonomiste d'avant 1914 heurtait de front le concept centraliste et unitariste qui avait cours en France. Pour les milieux politiques français, elle mettait en cause la sûreté de l'État. Le gouvernement répondit par la répression – « sanctions » de Pierre Laval, ministre de la Justice – contre ceux des 102 signataires du Heimatbund employés ou fonctionnaires de

l'État, qui furent suspendus, interdiction des journaux autonomistes, perquisitions auprès de plus de 100 personnes plus ou moins liées au « Heimatbund » le soir de Noël 1927, pressions sur l'opinion publique avant les élections d'avril 1928, avec l'arrestation de personnes liées aux revendications autonomistes : des détenus comme Ricklin et Rossé seront élus députés du Haut-Rhin ; annonce et tenue du Procès de Colmar (mai 1928) qui devait démontrer la réalité du complot ourdi par les autonomistes contre la Sûreté de l'État, mais qui fut un échec total.

Des partis en renfort

Si l'« Elsässische Fortschrittspartei » de Camille Dahlet, député de 1928 à 1940, expose des exigences autonomistes, si le parti communiste, à l'opposé du parti socialiste, soutient, dès 1925, la revendication autonome contre l'« impérialisme français », et reprend encore ce thème en 1935³, l'« Elsässische Volkspartei/Union Populaire Républicaine » ou UPR, parti catholique prépondérant dans la vie politique alsacienne, appuie de tout son poids des positions régionalistes, voire

autonomistes⁴. Lors des élections sénatoriales de 1926, les candidats de l'UPR s'engagent à promouvoir :

- « l'enseignement de l'allemand à côté de la langue française, comme langue principale dans nos écoles à partir de la première année scolaire »,
- la nécessité d'utiliser les deux langues devant les tribunaux et dans les rapports des administrations avec le public,
- la nécessité d'employer des fonctionnaires et surtout des instituteurs sachant les deux langues,
- la nécessité d'étudier l'instauration sur l'ensemble du territoire national d'une organisation régionale, comportant pour toutes les questions d'intérêt régional la création d'une assemblée délibérante et d'un organe de pouvoir exécutif décentralisé (...).

Des propositions de loi avortées

L'émotion provoquée par la loi du 24 avril 1925 sur la réorganisation du régime administratif des deux départements alsaciens et de la Moselle (notamment la suppression des instances consultatives alsaciennes mises en place pour assurer la transition entre les deux systèmes administratifs)

fut très vive. Des tentatives afin d'obtenir une relative autonomie administrative cherchent à calmer le jeu. En faisant état du « malaise alsacien », les propositions parlementaires de 1926 et de 1934, revendiquaient notamment une autonomie administrative, une expérimentation pour l'Alsace et le bilinguisme généralisé. Les deux projets n'ont jamais fait l'objet d'une discussion au Parlement. En juillet 1938 encore, Henri Meck déposait à la Chambre des Députés une proposition de loi visant à :

- faire commencer l'enseignement de l'allemand dès la première année de la scolarité obligatoire et maintenir l'allemand à côté du français à tous les niveaux de la scolarité ;
- faire reconnaître aux accusés et aux témoins le droit de déposer en dialecte devant les tribunaux ;
- faire rédiger toutes les informations administratives dans les deux langues : tout Alsacien-Lorrain qui le demande a droit à une réponse en allemand. Le climat politique créé par la crise tchécoslovaque et la marche inéluctable vers la guerre ont eu raison de cette proposition. ▶

ROBERT GREIB
FRANÇOIS SCHAFFNER

Notes

1. cf Haegy Werk : *Das Elsass 1870-1932. Tome 1, p. 395*

2. cf Haegy Werk : *Das Elsass 1870-1932. Tome I, p. 390*

3. En 1935, le parti communiste proclamait encore : « La politique d'assimilation systématique de la bourgeoisie française met en danger le développement intellectuel et culturel du peuple. Les communistes alsaciens veulent sauver leur jeunesse et leur pays de la misère économique et de la déchéance intellectuelle et culturelle. Plus que jamais, ils demandent que la jeunesse alsacienne soit en mesure de connaître sa langue maternelle ». Mais dès 1929, avait eu lieu la rupture entre le comité central à Paris et les communistes alsaciens, accusés de collusion avec les bourgeois et les cléricaux.

4. Des positions qui s'ancrent dans les tendances de l'UPR ; aile autonomiste : Eugène Ricklin, Joseph Rossé, René Hauss, Marcel Stürmel, qui demandent l'autonomie législative ; aile régionaliste qui demande l'autonomie administrative : Michel Walter, Médard Brogly, Thomas Seltz ; et l'aile nationale avec Alfred Oberkirch et Joseph Pflieger, qui donnera naissance à l'APNA (Action populaire nationale d'Alsace).

IL Y A CENT ANS

Un Parlement alsacien-lorrain

La Collectivité d'Alsace peut-elle trouver une inspiration dans l'histoire de la Région ?

Il y a cent ans, notre Région était dotée d'un véritable Parlement régional, disposant d'un large pouvoir législatif. Un colloque de l'Institut du Droit Local a été consacré en 2011 au centenaire de la création de cet autre Conseil d'Alsace, et a permis d'en discerner les avancées et les limites*. Certes, le contexte politique et institutionnel de l'époque était différent et l'on ne saurait prendre la Constitution de 1911 pour modèle. Mais l'idée d'un Parlement régional, doté du pouvoir de développer des lois régionales, loin d'être désuète, pourrait inspirer nos réflexions.

Avec le retour à la France, les Alsaciens et Mosellans ont perdu leur Parlement régional. Ils l'ont regretté sans trop oser l'avouer. Cette nostalgie s'exprime aujourd'hui dans l'intérêt suscité par la proposition de création d'une Collectivité territoriale d'Alsace. Le précédent du Parlement de 1911 peut nous encourager à ne pas nous satisfaire d'une réunion des Départements et de la Région, mais à agir en vue de la constitution d'un véritable Parlement régional investi de pouvoirs normatifs, c'est-à-dire de la capacité à développer une législation ou une réglementation régionale. ▶

* Les actes de ce colloque peuvent être commandés à l'Institut du droit local 8 rue des Écrivains 67000 Strasbourg Tél. : 03 88 35 55 22



Peut-on voir dans le Landtag de 1911, l'ancêtre de la Collectivité territoriale d'Alsace ? Le bâtiment abrite aujourd'hui le TNS (Photo G. Engel/Ville de Strasbourg).

Die Region – aus europäischer Sicht



Ulrich Bohner

Hundert Jahre nach der Einführung einer - relativ fortschrittlichen - Verfassung für das «Reichsland» Elsass-Lothringen (31. Mai 1911) ist die Frage nach Struktur und Rolle der Region im Elsass wieder aktuell. Diese Frage ist jedoch nicht als nostalgische Rückbesinnung zu verstehen.

Vielmehr geht es um die Zukunft der Region, in der wir leben. Es mag jedoch sinnvoll sein, die Debatte über die Region auch aus einem europäischen Blickwinkel zu beleuchten. In den ersten Jahren nach dem 2. Weltkrieg war «die Region» in Europa zunächst kein Thema. Natürlich gab es die föderalistischen Staaten wie Deutschland, Österreich und die Schweiz mit sehr starken Regionen. In anderen Ländern wurde die Region erst langsam mit dem Begriff Regionalplanung verbunden und aktuell. Die zunehmende wirtschaftliche Integration innerhalb der Europäischen Union führte jedoch Ende der 60er/Anfang der 70er Jahre zu einer Situation, in der die zentral gelegenen Regionen ein sehr starkes Wirtschaftswachstum zu verzeichnen hatten, im Gegensatz zu den Randregionen, oder den Regionen an den Aussengrenzen der EU. Aus dieser Erkenntnis heraus wurde der Gedanke der europäischen Regionalpolitik geboren, die dafür sorgen sollte, die Ungleichgewichte in der europäischen Wirtschaftsentwicklung zu reduzieren, um so ein Auseinanderdriften Europas und seiner Bürger zu vermeiden. Sie wurde, nach der gemeinsamen Agrarpolitik zu einem der wichtigsten Politikinstrumente der EU. Es ist kein Zufall, dass auch im Jahre 1970 die erste Europäische Raumordnungsministerkonferenz (CEMAT) in Bonn stattfand.

1970 wurde auch – in Brest – die Europäische Konferenz der Peripheren Randregionen (CRPM) gegründet. In vielen europäischen Ländern regten sich Regionalisierungsbestrebungen, die insbesondere in Belgien, aber später auch in Spanien, in Italien, und im weiteren Verlauf, in Ländern wie Polen, Tschechien, Slowakei, u.a. zur Herausbildung starker Regionen (manchmal sogar mit Gesetzgebungsbefugnis) führten.

Politische Entscheidungskompetenzen

In europäischen Kreisen setzte sich zunehmend die Überzeugung durch, dass die ungleiche Regionalentwicklung, aber auch

die Regionalpolitik es erforderten, auf der regionalen Ebene auch Strukturen mit politischen Entscheidungskompetenzen zu schaffen oder zu stärken. So wurde im Straßburger Europarat im Jahre 1975 die Europäische Konferenz der Gemeinden und Regionen gegründet. Etwa zur gleichen Zeit wurde der ursprüngliche «Rat der Gemeinden Europas» zum «Rat der Gemeinden und Regionen Europas» weiterentwickelt. Im Jahre 1985 wurde, in eigener Regie, aber mit Unterstützung durch den Europarat, in Straßburg die «Versammlung der Regionen Europas» aus der Taufe gehoben, die seitdem auch in dieser Stadt ihren Sitz hat. Im Jahre 2000 erfolgte in Barcelona, auf Initiative des Kongresses des

Europarats, die Gründung der «Konferenz der Präsidenten der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis» (RegLeg), sowie die Gründung der europäischen Konferenz der Regionalparlamente mit Gesetzgebungsbefugnis (CALRE).

Zwischenzeitlich hatte sich der Regionalgedanke auch in den offiziellen europäischen Gremien verstärkt. Im Rahmen der EU wurde, durch den Maastrichter Vertrag im Jahre 1994 eine Vertretung der Regionen geschaffen, der Ausschuss der Regionen (AdR).

Im Europarat wurde, nach dem Wiener Gipfel (1993) 1994 durch eine «statutarische Entschliessung» der Kongress der Gemeinden und Regionen gegründet, in dem die Regionen



Die zwei Ufer Brücke in Straßburg : die Regionalpolitik erfordert Strukturen mit politischen Entscheidungskompetenzen zu schaffen oder zu stärken (Foto J. Dorkel/Ville de Strasbourg).

über eine eigene «*Kammer der Regionen*» verfügen. Bei diesen Entwicklungen in Europa stand auch die Erkenntnis im Vordergrund, dass die Region eine demokratisch verfasste, politische Entscheidungsebene sein sollte. Auf dieser Ebene sollte, ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, eine Reihe von wichtigen Fragen in Bürgernähe entschieden werden, um so auch dem Prozess zunehmender Zentralisierung Europas entgegenzuwirken. Aus den gleichen Erwägungen heraus wurde der Vorschlag des Kongresses geboren (1997), eine «*Europäische Charta der regionalen Selbstverwaltung*» oder «*der regionalen Demokratie*» als Konvention des Europarats auf den Weg zu bringen; dieser Vorschlag fand jedoch kein ausreichendes Echo bei den Regierungen der Mitgliedstaaten, obwohl von den Verfechtern dieser Idee stets betont worden war, dass die Region in voller Achtung der nationalstaatlichen Souveränität und Integrität zu verstehen sei. Nach jahrelangen Diskussionen kam schliesslich, im Jahre 2009, ein «*europäischer Referenzrahmen*» zur regionalen Demokratie zustande. Dieses Papier bleibt zwar weitgehend unverbindlich; es soll aber dem Kongress des Europarats als Grundlage dienen, wenn er seine (Monitoring)-Berichte über die kommunale und regionale Demokratie erstellt. Ein solcher ist für Frankreich gerade in Arbeit, und soll in öffentlicher Diskussion auf der Tagesordnung einer Sitzung im Straßburger Europarat stehen. In Frankreich selbst verlief die Entwicklung stockend und mit gewissen Rückschlägen. So hatte Präsident De Gaulle 1969 ein Referendum über die Regionalisierung ausgerufen. Der negative Ausgang des Referendums mag wohl darauf zurückzuführen sein, dass es gleichzeitig um die verfassungsmässige Rolle des Senats ging, und dass die Popularität De Gaulle's – auch durch die Nachwehen des 68^{er} Konflikts – erheblich geschwächt war. Es gab in den



Die Frage nach Struktur und Rolle der Region im Elsass ist wieder aktuell

(Photo E. Marbach/CG68).

folgenden Jahren manche Debatte über die Regionalisierung in Frankreich. Ich erinnere mich insbesondere an erregte Diskussionen bei einer Europaratskonferenz der Regionen in Bordeaux 1978, wo es um die Frage ging, ob die Regionen über eine direkt gewählte Volksvertretung verfügen sollten, was von einer Reihe von «*historischen gaullistischen Baronen*» (Jacques Chaban-Delmas, Olivier Guichard...) abgelehnt wurde. Trotz einer anderslautenden Mehrheit in Bordeaux kam es in Frankreich dann auch erst durch die Dezentralisierungsgesetze von Mitterrand und Defferre 1982 zustande. Die französischen Regionen erhielten in der Folge zudem eines der modernsten Wahlrechte für die regionale Volksvertretung, weil die Wahllisten ganz strikt nach dem Gleichheitsgrundsatz Mann/Frau aufgestellt werden müssen. Schliesslich fand die Region, im Jahre 2008 letztlich auch den Weg in die französische Verfassung, wo Artikel 72 nicht nur die Region als eine Ebene der Gebietskörperschaften festschreibt, sondern ihr damit auch die Selbstverwaltung («*libre administration*») durch einen gewählten Regionalrat

zugesteht. Auch enthält die Verfassung seit 2008 in Art. 75-1 ausdrücklich die Anerkennung der Regionalsprachen, wenn auch nur unter dem Gesichtspunkt des «*Erbes*» («*patrimoine*»).

Viele Fragen bleiben offen

Dennoch lässt die französische Verfassungswirklichkeit viele Fragen offen, auch im Hinblick auf die gerade im Gang befindlichen Reformen. Die Bestrebungen, im Elsass die beiden Départements und die Region zu einer einzigen Gebietskörperschaft zu vereinigen könnten selbst wenn der politische Wille hierzu vorhanden wäre, in der gegenwärtigen Rechtslage nicht voll umgesetzt werden. Demgegenüber mögen gemeinsame Sitzungen der betreffenden General- und Regionalräte zwar ein nützlicher Schritt sein, sie bleiben jedoch unverbindlich angesichts fehlender Entscheidungskompetenzen, und drohen so, zu einer Art «*Quasselbude*» zu entarten. Auch sind die Kompetenzen und Ressourcen der französischen Regionen, insbesondere gegenüber den Départements, sehr gering. Ver-

schiedene gesetzgeberische Massnahmen in den letzten Jahren haben überdies dazu geführt, dass die eigenen Finanzmittel der Regionalebene sich heute fast dem Nullpunkt nähern.

In der französischen Diskussion wird heute oft betont, man müsse endlich mit dem «*millefeuille administratif*» aufräumen. Demgegenüber werden gerade auf europäischer Ebene die Vorzüge der «*multilevel governance*» (*gouvernance multiniveau*) betont, wie z.B. in einem Bericht des früheren Präsidenten des AdR, Michel Delbarre zu diesem Thema. Die «*bonne gouvernance*» erfordert allerdings, dass auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips klare Kompetenzabgrenzungen zwischen den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Gewalt gesetzlich niedergelegt sind. Im französischen System kommt erschwerend hinzu, dass zumindest auf der Ebene der Départements und der Region, neben der Selbstverwaltungsstrukturen, dezentrierte staatliche Verwaltungsstrukturen bestehen, und dass die jeweiligen Kompetenzen nicht unbedingt klar abgegrenzt sind. Auch ist das französische System der territorialen Selbstverwaltung auf allen Ebenen dadurch gekennzeichnet, dass die Exekutive und die «*Legislative*» (oder Beschlussebene), nicht voneinander getrennt sind, was den verfassungspolitischen Vorstellungen Montesquieus wohl nicht entspricht.

Die Reform der öffentlichen Verwaltung auf der unterstaatlichen Ebene in Frankreich ist keine leichte Aufgabe. Und man mag zumindest Zweifel hegen, ob die bisher begonnenen oder auch angedachten Reformen ausreichen werden, um die lokalen Verwaltungsebenen effizient, sinnvoll, transparent und für den Bürger klar verständlich zu machen. ▶

ULRICH BOHNER

Ehem. Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats

Eine tiefgreifende Reform

Zum Ende seiner politischen Amtszeit hat der frühere Baden-Württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel die Landesverwaltung einer tiefgreifenden Reform unterzogen.



Franz Thedieck

Von dieser Reform betroffen waren über 450 Behörden, von denen ca. 350 aufgelöst und in den bestehenden Verwaltungsapparat integriert wurden. Bereits diese Zahl macht das Ausmass und den Erfolg der Reform deutlich.

Es gibt zwei Gründe für die grosse Verwaltungsreform in Baden-Württemberg: die Verbesserung der finanziellen Lage des Landes sowie der Verwaltungsorganisation. Hohe Steuerausfälle von rund einer Milliarde Euro und steigende Kosten für Zinsen und Personalausgaben sorgten im Jahr 2003 für eine verschlechterte Haushaltslage des Landes. Gab es 1990 in Baden-Württemberg 59 000 Versorgungsempfänger, so waren es 2003 schon 76 000 und 2010 sogar 97 000 mit steigender Tendenz. Die erkennbare Haushaltsentwicklung macht einen grundlegenden Veränderungsbedarf deutlich.

Ohne die ausserordentliche Tatkraft, den politischen Gestaltungswillen und das persönliche Handlungsgeschick des scheidenden Ministerpräsidenten hätte ein solches Reformprojekt keine Verwirklichungschance besessen. Dies vor allem deshalb, weil die Reform auf Kosten der Ministerialverwaltung des Landes erfolgte und dieser einen deutlichen Machtverlust bescherte. Im geheimen Bündnis mit wenigen vertrauten Beratern, Landräten sowie Regierungspräsidenten ist

dem Ministerpräsidenten Teufel eine « mikropolitische Meisterleistung » gelungen. Die ansonsten mächtigen Widerstandspotenziale der Ministerialverwaltung wurden so ausmanövriert.

Die grossen Linien

Das Reformkonzept besteht im Wesentlichen darin,

- die unteren Sonderbehörden aufzuheben,
- ihre Aufgaben auf die Landratsämter und die Stadtkreise zu übertragen,
- die behördlichen Zuständigkeiten auf der mittleren Verwaltungsebene zu konzentrieren, sowie
- Landesoberbehörden und höhere Sonderbehörden in die Regierungspräsidien zu integrieren.

Durch weitgehende Dezentralisierung von staatlichen Sonderbehörden wurden die Verwaltungsstrukturen nach dem Subsidiaritätsprinzip modernisiert. Die Reform schliesst alle Verwaltungsbereiche und -ebenen der Landesverwaltung ein und sieht den Abbau von ca. 350 der bestehenden 450 Sonderbehörden vor. Aus der Reform gingen die 35 Landratsämter und 9 Bürgermeisterämter der kreisfreien Städte sowie die 4 Regierungspräsidien gestärkt hervor.

In die Regierungspräsidien werden neue Aufgaben eingegliedert: die Polizei, die Oberschul-

ämter, die Neuordnung von landwirtschaftlichen Flächen (Umlegung), Natur- und Landschaftsschutz, Teile der Gewerbeaufsicht, der Gewässerverwaltung, der Strassenverwaltung, des Denkmalschutzes und des Bibliothekswesens. Im Gegensatz zu Verwaltungsreformen in anderen Bundesländern wurde in Baden-Württemberg der dreistufige Verwaltungsaufbau beibehalten und deutlich gestärkt.

Die auf örtlicher Ebene seit Jahrzehnten praktizierte Einheit der Verwaltung wird nun auch auf Kreisebene und Bezirksebene eingeführt. Wegen der zu erwartenden Widerstände wurden eine Zusammenlegung der Ministerien und ebenfalls eine kommunale Gebietsreform von der Reform ausdrücklich ausgeschlossen. Allerdings soll eine Justizreform parallel zu dieser Reform durchgeführt werden, um auch auf dieser Seite zum Bürokratieabbau beizutragen. Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz wurde am 30. Juni 2004 vom Landtag beschlossen und trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

Die « Effizienzrendite »

Zentrales Element der Reform ist die Erwirtschaftung der sog. Effizienzrendite für den Landeshaushalt. Sie beträgt 20 % der bisherigen Kosten der nun aufgelösten Sonderverwaltungen, was einem Betrag von 70 Mio.€ jährlich entsprechen soll. In sieben Jahren sollen jährlich 20 % der Personal- und Sachkosten eingespart werden. Die Sparziele sollen durch Personaleinsparungen, besser ausgelastete Querschnittsbereiche und optimierte Managementprozesse erreicht werden. Realisiert wird das Sparziel, indem die jährlichen Zuwendungen an die Landkreise für die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben in Höhe von ursprünglich € 376 Mio. (2004) schrittweise bis 2011 um 20 % gesenkt werden. Auch die Regierungspräsidien sollen 20 % der Sach- und Personalkosten bei den neu hinzugekommenen Aufgaben einsparen. Zur Erreichung der Effizienzrendite in den Landkreisen wird es erforderlich sein, dass die Landesregierung die angekündigten Massnahmen zur Aufgabenkritik, insbesondere die Umwandlung von Pflicht- in Wahl-

Les conditions de la réussite

Le propos de Franz Thedieck sur la réforme de l'administration territoriale au Bade Wurtemberg est riche d'enseignements.

◆ **L'objectif de réduction des dépenses:** si aujourd'hui l'Allemagne se porte mieux que la France, c'est que depuis 2003, des actions sont engagées pour rationaliser les structures administratives afin de réduire les dépenses, les déficits et l'endettement. Cet effort devient incontournable également chez nous. Mais il existe dans le fonctionnement des administrations territoriales des marges qui permettent de réduire les dépenses sans altérer sensiblement la qualité du service. Tel doit être l'objectif de la réforme.

◆ **La réussite de la réforme suppose un travail d'explication et d'adhésion en direction de tous ceux qui sont concernés:** un dialogue ouvert et franc est nécessaire pour créer un climat d'acceptation et de soutien.

◆ **La réforme doit recourir à plus de décentralisation et non à la recentralisation:** au Bade-Wurtemberg, de nombreuses compétences ont été regroupées au niveau des Kreis et de Villes-Kreis (une douzaine pour le Bade). Chez nous aussi, la réorganisation territoriale régionale doit passer par le renforcement d'entités supra-communales. ▶



Die Verwaltungsreform ist in Baden-Württemberg 2005 in Kraft getreten (© LGL Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg).

aufgaben, durchführt. Dann könnten die Kreise ihr Aufgabenspektrum einschränken oder kostenpflichtig machen. Wie die Bürger auf die reduzierten Verwaltungsleistungen reagieren, bleibt abzuwarten.

Das Personal

Das vorhandene Personal folgte den Aufgaben. Bei den Landratsämtern wurden die Bediensteten bis zum gehobenen Dienst (Beamte und vergleichbare Angestellte) grundsätzlich in den Dienst des Landkreises übernommen. Die Bediensteten des höheren Dienstes blieben dagegen grundsätzlich beim Land. Für das Gebiet der Stadtkreise kommt es zu einem Wechsel des Dienstherrn vom Land zum Stadtkreis.

Laut Berichten aus dem Staats- und Innenmi-

nisterium wie auch den RP selbst kam es trotz grosser organisatorischer Veränderungen nur zu wenigen Problemen beim Personalübergang. Wünsche der Beschäftigten wurden beim Wechsel zu den aufnehmenden Behörden weitgehend berücksichtigt. Alle in die Regierungspräsidien integrierten Mitarbeiter blieben Beschäftigte des Landes. Nach Aussage des Regierungspräsidiums Stuttgart verlief die Integration der neuen Mitarbeiter gut. «Kennenlern-Veranstaltungen», Seminare und Workshops erleichterten die Veränderungen. Insgesamt bemühten sich die aufnehmenden Behörden, die neu gemischte Belegschaft sensibel zu integrieren.

Erweiterte Aufgaben für die Kommunen

Mit der Reform wurde eine Reihe von Aufgaben der Landkreise auf die Grossen Kreisstädte und in geringerem Masse auf die Gemeinden übertragen. Damit soll mehr Bürgernähe und eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung erreicht werden. Konkret handelte es sich um 23 neue Aufgaben in den Bereichen Immissionsschutz, Gewerbeordnung, Naturschutz und des Strassenbaus. Finanziert wird die Erledigung der neuen Aufgaben durch Landeszuweisungen.

Wertung

Die Landratsämter in Baden-Württemberg zeichnen sich durch ihre «Janusköpfigkeit» aus, sie sind gleichzeitig untere Landesbehörde und Kreisbehörde. Personell drückt sich dies durch den Ersten Landesbeamten aus, der weiterhin dem Landrat beigeordnet ist. Der Erste Landesbeamte ist sowohl Kommunal- wie

Landesbeamter. Er wohnt im Landratsamt die Interessen der Landesverwaltung und leitet die Ausführung der Pflichtaufgaben nach Landesrecht. Der Landrat hat dagegen die umfassende Organisationsgewalt in seinem Amt. Diese undogmatische Vereinigung von Landes- und Kommunalbehörde im Landratsamt ist eine der Besonderheiten der deutschen Verwaltung und erleichtert dem Bürger die Orientierung bei nur EINER Behörde.

Durch die Reform gewannen die Kreise in ihrer Funktion als untere Landesbehörden im Mittel ca. 40-50 Prozent an Mitarbeitern, hauptsächlich aus den unteren Sonderbehörden, dazu. Das Reformgesetz enthielt keine Vorgaben zur Integration der neuen Aufgaben und des Personals. Damit trugen die Landräte die umfassende Verantwortung dafür, das Gesetz im Detail umzusetzen und den örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Hierdurch erhoffte sich die Landesregierung, kreative und miteinander konkurrierende Modelle zu fördern und – wie schon bei der Effizienzrendite – sich jeglichen Angriffen der Landkreise in Kompetenzfragen zu entziehen.

Wie ist es möglich, dass bei einer Verwaltungsreform nicht die Ministerialverwaltung sondern die Kommunalbehörden gewinnen? Das hat mit der politischen Sozialisation der Landesregierungen in Baden-Württemberg zu tun. Die Ministerpräsidenten und die Minister haben ihre Verwaltungs- und Politikerfahrung zunächst bei den Kommunen erworben und fühlen sich auch in den landespolitischen Ämtern weiter den Kommunen verbunden. Eine Reform gegen die Kommunen ist im deutschen Süden undenkbar. ▶

FRANZ THEDIECK
Pr Fachhochschule Kehl

Claire Barthélémy *Le régionalisme institutionnel en Europe*

L'asymétrie pour solution

Le débat sur l'autonomie régionale est d'actualité dans nombre d'États européens. L'Italie, l'Espagne, ou encore le Royaume-Uni ont engagé des réflexions et des réformes pour organiser juridiquement la diversité régionale au sein de l'institution étatique, parfois de façon très poussée comme c'est le cas pour la Belgique. Les solutions envisagées sont très diverses, mais se caractérisent par un élément essentiel: l'asymétrie. Ainsi certaines Régions disposent-elles d'une capacité d'action politique forte, notamment de compétences plus avancées que d'autres Régions, en réponse à une volonté politique régionale dans ce sens. Cela se traduit notamment par l'attribution d'un pouvoir législatif, ou encore par la reconnaissance de l'usage de la langue régionale dans la vie publique. L'action transfrontalière des collectivités locales peut aussi être une ouverture pour une identité régionale renforcée.

Ces différents systèmes nous apprennent qu'il est possible d'envisager la pluralité territoriale dans un pays tout en conservant l'unité politique de l'État, par divers mécanismes de protection et de pro-

motion de l'égalité entre les citoyens. En Catalogne, en Écosse, au Tyrol du Sud, il est possible de conduire des politiques alternatives dans le cadre de la Constitution et des grandes orientations politiques, économiques et sociales de l'État. Si les contextes institutionnels, constitutionnels et politiques sont différents d'un État à l'autre, il est possible pour l'Alsace, en pleine réflexion sur l'avenir de ses institutions territoriales, de s'inspirer dans son projet des divers mécanismes et solutions imaginés dans ces États, en particulier en termes de coopération entre les différents niveaux de territoire, tant avec l'État qu'avec les collectivités locales du territoire (et au-delà des frontières), de compétences, de langue et de culture, permettant à la Région d'exprimer son potentiel, dans le cadre de l'État et de l'Union européenne. ▶



Édition L'Harmattan, 2009, 431 pages



© Jean-luc Stadler/Conseil régional

Philippe Richert

Président du Conseil régional d'Alsace, ancien ministre

L'Alsace pionnière

Longtemps, la France s'est construite sur un modèle essentiellement centralisé. Il a fallu attendre le début des années 1980 pour que les premières grandes lois amorcent le mouvement de la décentralisation. En 2003, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a choisi d'aller plus loin encore, en posant l'Acte II de la décentralisation. Les collectivités ont reçu alors des compétences autrefois exercées par l'État (c'est ainsi que le Haut-Koenigsbourg a été transféré au Conseil général du Bas-Rhin), tandis que la loi les autorisait à innover et à expérimenter des formes nouvelles.

C'est ce droit à l'innovation territoriale que nous avons saisi pour lancer le projet de Collectivité unique et nouvelle, rassemblant le Conseil régional, le Conseil général du Bas-Rhin et le Conseil général du Haut-Rhin.

Tout plaide en faveur de sa création, à commencer par une question de bon sens : faut-il vraiment trois collectivités pour une Région telle que la nôtre, qui est certes grande par les capacités, mais mesurée par la taille ? Si nous comparons notre organisation territoriale actuelle avec celle d'autres pays européens, comme en Suisse et en Allemagne, nous voyons bien que la multiplicité des structures, les compétences croisées, l'enchevêtrement administratif ne sont vraiment pas les meilleurs gages de gestion rigoureuse de l'argent public ni des garanties d'efficacité optimale du service public que nous devons aux Alsaciennes et aux Alsaciens.

En créant la Collectivité territoriale d'Alsace, nous voulons tout à la fois mieux maîtriser les budgets (c'est un aspect essentiel dans les circonstances économiques actuelles), gagner en efficacité et agir au plus près de nos concitoyens et des territoires.

Nous voulons enfin négocier avec l'État de nouveaux transferts de compétences : nombreux sont les domaines, y compris dans le champ législatif réglementaire, où nous savons que les décisions seraient mieux prises ici, sur le terrain, qu'à Paris...

Nous voulons doter notre région d'une collectivité qui lui corresponde pleinement, qui puisse répondre aux aspirations de nos concitoyens et nous permettre ensemble de préparer l'Alsace aux défis de l'avenir.

Pour nous, la création d'une Collectivité unique est aussi un enjeu démocratique : aujourd'hui, nos concitoyens ignorent souvent qui fait quoi dans nos différentes instances. La Collectivité territoriale d'Alsace leur offrira plus de lisibilité, de clarté, de transparence...

La Collectivité territoriale d'Alsace, c'est davantage qu'une simple question d'organisation administrative ou territoriale : c'est l'Alsace qui décide de mieux tirer parti de la décentralisation pour être pionnière, être elle-même et prendre en main son destin. Voilà pourquoi le Groupe Projet, réunissant nos trois collectivités, les maires, les parlementaires, travaille aujourd'hui à un texte qui sera la base d'échanges, de discussions et de négociations avec l'État... Viendra alors le temps du référendum. Car nous voulons que tous les Alsaciens soient associés à la création de la Collectivité territoriale d'Alsace. C'est leur avenir et le destin de l'Alsace qui se joue aujourd'hui. ▶



© E.Marbach/CG68

Charles Buttner

Président du Conseil général du Haut-Rhin

Unité et équilibre

tés et d'un texte fondateur pour le projet de nouvelle collectivité, le Conseil d'Alsace. Charles Buttner nous fait part de sa vision.

Quelle est votre ambition pour la Collectivité territoriale d'Alsace ?

Elle doit se traduire par un vrai projet pour notre Région. L'objectif est de renforcer la proximité avec les habitants et l'efficacité des politiques publiques. Pour cela, nous devons disposer d'un pouvoir d'action renforcé et de nouvelles compétences qui tiennent compte du contexte trinational auquel les Haut-rhinois sont particulièrement attachés.

La Collectivité d'Alsace devra également tenir compte des spécificités et des atouts de tous nos territoires : du Sundgau à l'Outre-Forêt, des Vosges à la plaine du Rhin. C'est ce qui en fera sa richesse. Dans la stratégie des grandes régions européennes, la nouvelle Collectivité doit aussi inscrire l'Alsace dans la région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur, espace d'excellence mondiale. La Collectivité territoriale d'Alsace doit nous donner les moyens de développer des synergies économiques avec nos voisins suisses et allemands. Une chose est sûre, elle ne peut être réduite à une simple fusion des



© Jean-luc Stadler/CG 67

Guy-Dominique Kennel

Président du Conseil général du Bas-Rhin

Rassembler nos forces

La Collectivité territoriale d'Alsace a été une utopie durant des années. Depuis le premier Congrès qui a rassemblé, le 1^{er} décembre 2011, tous les élus du Conseil régional d'Alsace et des Conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, elle est devenue un projet bien réel aux termes d'un vote majoritaire solennel.

Aujourd'hui, il est en train de prendre corps, de se nourrir de l'avis des élus de tous les niveaux de collectivités et de toutes tendances politiques, des socioprofessionnels de tous les territoires et des experts venus nous apporter leur expérience.

Demain, à la faveur d'un référendum qui permettra à tous les Alsaciens de s'exprimer, je forme le vœu qu'il devienne enfin une réalité. Je suis optimiste car ce projet ressemble profondément à notre Alsace. Il s'appuie

sur des critères objectifs de rapprochement, sur une habitude bien ancrée de coopération entre les différents acteurs locaux et sur une vraie adhésion des Alsaciens à l'unité régionale. Mais je sais également que la création d'une Collectivité unique ne peut être possible qu'en cas d'identité culturelle commune et c'est sur cette base que nous parviendrons à créer un véritable outil performant au service de tous et de tous les territoires.

Outre le fait que ce projet est porteur d'une réelle ambition pour une Région et nous permet de ne pas être recroquevillé sur des périmètres administratifs et une gouvernance qui ne sont plus en phase avec les évolutions de notre société, je suis persuadé qu'il permettra une réelle simplification et une lisibilité accrue de nos actions.

En simplifiant l'enchevêtrement administratif et politique par l'instauration d'un interlocuteur unique, nous agissons avec la plus grande efficacité et au meilleur coût pour prioriser nos actions, éliminer les redondances et disposer à l'échelle régionale d'une vision et d'une capacité stratégique dans la conduite de l'action publique.

Dans tous les domaines de compétences où Départements et Région agissent en

parallèle, voire en concurrence, il s'agit de rassembler nos forces et d'assurer un accès homogène aux services et aux aides publiques.

Cette mutation amènera des changements dans la vie quotidienne de nos concitoyens mais elle aura aussi le mérite de renforcer la solidarité entre les Alsaciens et de promouvoir notre identité régionale.

Par ailleurs, l'organisation proposée permettra de rapprocher les lieux de décision des territoires. Je suis partisan d'une gouvernance de proximité mais aussi d'une présence renforcée des organes d'instruction des demandes au plus près des territoires pour allier efficacité et adaptation des politiques aux situations locales.

Outre ces effets positifs immédiats pour nos concitoyens, l'aboutissement du processus de création de la Collectivité territoriale d'Alsace doit renforcer les pouvoirs et l'image de la Région tout entière. Ainsi, je suis persuadé que cette évolution est de nature à renforcer notre rôle dans nos relations transfrontalières et sur la scène européenne.

Ce projet symbolise le renouveau d'une Alsace unie dans sa diversité et fière de sa langue, de sa culture et de son identité. ▶

trois administrations actuelles. Imaginez seulement cette énorme administration qui, peut-être, ferait moins bien ce que chacune des trois collectivités fait plutôt bien aujourd'hui ! Cela n'a pas de sens. Ces principes fondateurs figurent dans le document de 26 pages, écrit et cosigné par MM. Richert, Kennel et moi-même. C'est ce document qui a été présenté et débattu lors du congrès du 1^{er} décembre. En ce qui me concerne, ce document est mon credo. Dans la perspective du référendum, il est l'assurance du projet novateur et ambitieux qui sera présenté sans ambiguïté à nos concitoyens.

Comment pourraient s'organiser les compétences de la Collectivité territoriale d'Alsace ?

Tout ce qui peut s'organiser dans la proximité est gage de qualité et donc d'efficacité. Il faut ainsi décentraliser les responsabilités, les rapprocher du terrain.

L'échelon départemental pourrait avoir en charge l'ensemble des services de proximité tandis que l'échelon régional serait compétent pour les grands projets et l'aménagement du territoire : l'EuroAirport et son raccordement ferré, l'achèvement de la LGV Rhin-Rhône, la liaison fluviale Saône-Rhin, la construction d'un grand port trinational rhénan, les coopérations économiques transfrontalières, etc.

L'une de ces nouvelles compétences pourrait concerner la langue régionale ?

Avec la Collectivité d'Alsace nous souhaitons nous engager dans une expérimentation qui lui permettrait d'être directement partie prenante dans l'organisation de l'enseignement des langues. Il en va non seulement de la préservation de notre identité, mais aussi et surtout, de l'avenir économique de notre Région et donc de milliers d'emplois en Alsace et tout particulièrement en Haute-Alsace.

Le siège est-il un enjeu important ?

Nos concitoyens ne remettent pas en cause les organisations actuelles, ils demandent surtout qu'elles travaillent encore mieux ensemble, qu'elles soient toujours plus efficaces. L'organisation des centres de décision est bien sûr essentielle. Plus de 220 kilomètres séparent le Sundgau de l'Alsace du nord. Dans une logique d'efficacité et de proximité, la Collectivité d'Alsace doit donner toute sa place à Strasbourg, Colmar et Mulhouse, les grands centres administratifs et économiques de notre Région. Tout ne peut pas être centralisé en un seul lieu.

Dans ces perspectives, je le redis avec force, c'est un projet riche de sens et de contenu que nous voulons pour notre Région. La Majorité Départementale « Réussir le Haut-Rhin » agit et continuera d'agir pour le seul intérêt général, pour faire gagner tous les Alsaciens. ▶



Jo Spiegel

Maire de Kingersheim, conseiller général du Haut-Rhin, président délégué de Mulhouse Alsace Agglomération

Il manque l'esprit trinitaire

Tout commence par cette belle intuition mûrie dans l'expérience de l'action publique locale et dans le discernement de notre rapport au pouvoir.

Cette intuition est courageuse: elle fait le constat que le système actuel est à bout de souffle et qu'on ne relève pas les défis du XXI^e siècle dans une organisation des pouvoirs locaux qui date de Napoléon.

Le modèle d'organisation est en effet celui du mille-feuille. Il conduit à l'opacité et à l'il-lisibilité. Il ébranle la base même de la démocratie.

Ce modèle est aussi celui de l'enchevêtrement des compétences: il conduit à ce que la responsabilité soit diluée et à ce que les citoyens, les acteurs de la société civile et même les élus se perdent dans les dédales labyrinthiques et dans la complexité technocratique.

Ce qui régit en réalité les décisions publiques, c'est l'empilement de mesures, c'est l'addition des dépenses, c'est le cloisonnement des réflexions, c'est la dimension verticale d'une discussion qui se fait d'étage à étage. Il faut du discernement et donc du courage pour établir ce constat.

À défaut d'avoir partagé ce diagnostic, c'est l'ambiguïté qui a irrigué toutes les discussions triangulaires. À l'évidence, il y manquait l'esprit trinitaire!

L'intuition est donc courageuse. Elle est aussi audacieuse. Le mérite en revient au président Richert que d'avoir inscrit ce sujet dans un calendrier politique.

Elle pose en effet que la réforme ne doit

pas être facultative ou optionnelle, mais qu'elle est impérative!

Au fond, la question n'est pas uniquement politique.

Elle est d'abord éthique.

Elle relève en effet de l'éthique de l'action publique locale et interroge les fondamentaux mêmes de notre engagement dans la vie publique.

Comment travailler à une organisation

- qui soit plus simple et donc plus lisible
- qui soit plus cohérente et donc plus économe
- qui soit plus efficace et donc plus respectueuse des contribuables?

En clair, comment passer d'une organisation verticale qui ne fait qu'additionner vers un modèle simplifié, mais dont les compétences sont intégrées? Moins d'échelons de décisions, mais à des échelons plus efficaces et à des niveaux plus pertinents.

Pour beaucoup d'entre nous, il s'agit de la Région et des territoires vécus.

Cette question fondatrice et qui fait sens n'est pas le fait des Verts, de la Droite, de la Gauche ou du Centre. Elle pose la seule préoccupation qui vaille: comment mieux servir l'Alsace et les Alsaciens?

Pour réfléchir à cette question majeure d'une haute qualité de l'organisation des pouvoirs locaux, il eût fallu cependant faire le choix impérieux d'une haute qualité démocratique.

Les élus ne sont pas propriétaires des

institutions qu'ils sont censés servir. Ils ne peuvent donc être ni juges et parties, ni l'alpha et l'oméga de la transformation institutionnelle.

Il eût fallu fertiliser le point de vue des experts, des élus et des habitants. Il eût fallu initier un cheminement partagé, une démarche réelle de coproduction avec la perspective d'un compromis dynamique, c'est-à-dire un compromis qui assume de vrais changements.

Au lieu de cela, il a été préféré une négociation de l'entre soi, là où il fallait une démarche ouverte, fédératrice et transparente.

Au lieu de cela, il a été préféré une production pour le moins technocratique, là où il fallait fertiliser les différents points de vue. Je note cette étrange contradiction entre cette volonté partagée d'une organisation des pouvoirs locaux qui se veut plus lisible, plus efficace et plus cohérente, et la démarche qui l'a portée: trop descendante, trop technocratique et trop confidentielle.

Alors que je milite depuis plus de dix ans pour une Collectivité d'Alsace unique, par l'évaporation des Conseils généraux et accompagnée par la montée en puissance des bassins de vie, je crains sincèrement que le référendum reflète le déficit démocratique de cette démarche.

Décevant... ▶

BULLETIN D'ABONNEMENT

Je m'abonne à Land un Sproch / Les Cahiers du bilinguisme

Revue trimestrielle (4 numéros par an) : **18 euros** - Étranger : **21 euros**

NOM PRÉNOM

ADRESSE

DATE ET SIGNATURE

Paiement par chèque à **Culture et Bilinguisme d'Alsace et de Moselle**

5 Boulevard de la Victoire / Niklausring - 67000 Strasbourg ■ Tél. 03 88 36 48 30

Virement / Überweisung : **CCP Strasbourg 20041 01015 0095881D036 54**

Andrée Buchmann

Conseillère municipale de Schiltigheim, conseillère régionale, vice-présidente de la Communauté urbaine de Strasbourg

Pour une Alsace bilingue, rhénane et européenne

Une Collectivité territoriale d'Alsace, pour quoi faire ? Réduire le nombre des élus et l'administration ou défendre un projet politique ? Si oui, lequel ?



© Jean-François Badias/Conseil régional

L'Alsace est à l'échelle du monde un tout petit territoire, mais son espace culturel est immense. Il va de Brest à Bucarest en passant par Vienne, Budapest, Tallinn... Ses deux langues (le français et le Ditsch*) permettent de comprendre en direct, d'échanger, de commercer, de travailler avec soixante-dix millions d'Européens francophones et cent millions d'Européens germanophones. À cela s'ajoutent les autres langues et parlers : le welsch, le yiddisch, le yennich, le manouche...

Une identité collective de 172 millions d'habitants

L'identité collective de l'Alsace, c'est plus de 172 millions d'Européens. Bon sang, quelle richesse et quelles promesses pour l'avenir ! Il faut pousser l'enseignement bilingue paritaire avec une familiarisation aux dialectes. Créer avec nos amis suisses, autrichiens, badois, luxembourgeois, palatins et hollandais la *bilingua zone* chère à André Weckmann. Nous pouvons trouver à cette dimension territoriale la masse critique suffisante pour les créations bilingues de

spectacles vivants, de littérature, l'édition... N'oublions pas les autres langues présentes depuis plus récemment sur le territoire que nous devons respecter, notamment par l'enseignement dans les écoles, la mise à disposition de fonds dans les bibliothèques et médiathèques, l'organisation de manifestations culturelles et économiques. Leurs locuteurs représentent autant de passerelles vers l'Orient, l'Afrique, l'Amérique...

Un avenir à construire sur notre histoire, bien sûr. Celle des villages qu'on montre sur nos photos, celle des villes-phares comme Strasbourg et Colmar, mais aussi celle de notre histoire industrielle et ouvrière. Qui est si négligée et si méconnue. Mulhouse met en avant son passé industriel mais que savons-nous de Schiltigheim, Bischheim, Hoenheim ? De Bischwiller ? Des vallées vosgiennes ? L'Alsace a pris une part active dans le mouvement ouvrier allemand entre 1870 et 1914 et a gardé des contacts par la suite. Qui, hormis Armand Peter, sait que le thème du défilé du messti de Schiltigheim de 1933 était la montée de Hitler ? Il fallait une bonne connaissance de la situation et un œil acéré pour développer ce type de parodie.

Un avenir inscrit dans le Rhin Supérieur

Il n'y a quasiment pas de travaux universitaires sur l'Alsace industrielle et son mouvement ouvrier. Tout comme il n'y a pratiquement rien sur le mouvement écologiste et sa spécificité transfrontalière. Ni sur le mouvement culturel.

Que vaut une société qui ne réfléchit pas sur elle-même ? Qui ne développe pas une pensée critique ? C'est une société qui se casse le nez et s'enfoncé dans le repli. Lançons un appel à projets pour des travaux universitaires liés à la réalité alsacienne et faisons participer tous les habitants de la Région, et ceux qui se sentent concernés, fussent-ils au loin, à un grand débat sur le projet alsacien.

L'avenir de l'Alsace s'inscrit dans le Rhin Supérieur : Basel Land et Stadt, le Pays de Bade, le Sud-Palatinat. C'est une entité écologique, historique, culturelle. Face à une pression démographique particulièrement forte, face à la nécessité de continuer d'apporter aux habitants de cette Région une dynamique économique, face à l'indispensable préservation du milieu, nous ne pouvons concevoir un avenir acceptable qu'en l'imaginant ensemble. Nous devons inventer un destin politique et démocratique à la Région du Rhin Supérieur pour non seulement coopérer, mais construire ensemble. Les relations transfrontalières, voilà un transfert de compétence vers la Collectivité d'Alsace à intégrer dans la loi. Oui, osons travailler à un Conseil rhénan ou une Eurorégion, élue au suffrage universel direct, à la proportionnelle, forcément paritaire. Le mouvement écologiste et culturel a, dès la fin des années 1970, débroussaillé le chemin en engageant des luttes communes à Fessenheim, Marckolsheim, Whyll, Kayseraugst... Les écologistes se sont, de part et d'autre du Rhin à l'époque où la frontière était encore une réalité tangible, conjointement opposés à un certain type de développement et ont entamé la transition vers un développement durable de la vallée du Rhin supérieur. C'est bien à l'échelle du Rhin supérieur que se situe la force de l'Alsace,

- pour qu'enfin le siège du Parlement Européen soit définitivement établi à Strasbourg,
 - pour la promotion de la Maison Commune Europe, gage de paix et de tolérance,
 - pour un dialogue vivant, renouvelé et dynamique avec le monde.
- Oui à une Collectivité d'Alsace dans une vision rhénane. ▶

* le Ditsch : il s'agit à la fois de l'allemand dialectal (Elsässerditsch) avec ses variantes et de l'allemand standard ou Hochdeutsch.

Armand Jung *Député du Bas-Rhin*

L'Alsace est unique

L'Alsace, notre région, est unique de par son histoire, sa position géographique, ses blessures, ses erreurs et ses contradictions. Cette histoire, je l'assume.



Depuis que je suis député à l'Assemblée nationale (et non pas au *Landtag*...), je n'ai ménagé ni mon temps ni mon énergie pour défendre cette histoire, notre histoire

unique, liée notamment au droit local d'Alsace-Moselle. Je pense au régime local d'assurance-maladie ou au livre foncier ; autant de mesures et de règles progressistes dont la législation française essaie parfois de s'inspirer, sans toujours saisir pleinement le concept d'humanisme rhénan sous-jacent, qui est le nôtre. Faut-il pour autant organiser le démantèlement de cette Région en faisant croire qu'une assemblée unie régionale permettra de donner un lustre nouveau à l'Alsace ? À qui veut-on faire croire qu'une Région au-

tonome, car c'est bien de cela qu'il s'agit, permettra de répondre aux problèmes sociaux, économiques et identitaires de l'Alsace ? Le Bas-Rhin, le Haut-Rhin, Strasbourg, Colmar et Mulhouse sont des réalités historiques que l'on ne peut pas gommer par une simple réforme administrative. Bien au contraire, ces réalités nous enrichissent bien plus qu'elles ne nous affaiblissent.

Avec la disparition des derniers autonomistes issus de l'avant et de l'après 1945, je pensais qu'une page de l'histoire de notre région était tournée. Je constate aujourd'hui que des réminiscences du passé reviennent sur le devant de la scène d'une manière plus insidieuse.

Pour aimer l'Alsace, il n'est pas nécessaire qu'elle soit autonome. Il faut qu'elle soit dynamique, généreuse, accueillante, humaniste. Il n'est pas obligatoire d'imaginer pour notre Région un système administratif dérogatoire. Par contre, il est essentiel de

se battre pour elle quotidiennement et de porter haut ses couleurs à Strasbourg, à Colmar, à Mulhouse, à Paris, à Bruxelles. Ne confondons pas le fond et la forme : l'Alsace n'est pas le Tyrol. Et ne nous méprenons pas : en Corse, cette belle région à l'identité forte, les habitants ne se sont pas laissé entraîner dans la voie régressive de l'autonomisme, lors du référendum de 2003, où le « non » l'a emporté à 51 %.

Le projet de Philippe Richert, ancien ministre de la République française, est un leurre. Faire croire aux Alsaciens que cette réforme entraînerait des économies financières d'échelle ou que les langues régionales, notamment la nôtre, seraient mieux prises en compte, ne correspond pas du tout à la réalité.

L'Alsace vaut mieux qu'une réforme superficielle. Notre avenir est en nous-mêmes, au sein de la France et de la République. ▶

Frédéric Le Jehan

Ancien conseiller municipal et communautaire de Strasbourg (UDF-Modem)

Une seule Collectivité pour l'Alsace

Le projet d'une Collectivité territoriale pleinement unifiée, en lieu et place des deux Conseils généraux et du Conseil régional, est porteuse d'avenir.



Cette idée, relancée par le Conseil Économique et Social d'Alsace en 2007, défendue par Philippe Richert comme par Guy-Dominique

Kennel qui lui a succédé à la tête du Conseil général du Bas-Rhin, n'a cessé d'être soutenue par le Modem. La fusion des trois collectivités et de leurs administrations renforcera l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques. Les économies d'échelle sont évidentes, et on aurait tort de les réduire à la question simpliste du nombre d'élus.

Le partage de compétences actuel s'avère parfois contre-productif. Il conduit notamment à distinguer la gestion des bâtiments des collèges, confiée au Département, et celle des lycées, domaine de la Région,

alors que les métiers qui y concourent sont identiques. De même, trop souvent, les missions de développement et de formation relevant de la Région s'opposent à celles de la solidarité ou de l'insertion dépendant des Conseils généraux. Or ces actions doivent logiquement s'exercer de concert. En matière de déplacements, cette répartition des compétences est tout bonnement absurde. En confiant aux Régions le transport public ferroviaire et aux Conseils généraux la charge des routes, elle instaure une logique contraire au développement durable. Les budgets routiers sont sanctuarisés, alors qu'ils devraient pour une large part être réorientés vers des modes de déplacements moins polluants, notamment vers le renforcement des infrastructures ferroviaires.

La fusion en une Collectivité d'Alsace ou en un Parlement d'Alsace sera aussi l'occasion de promouvoir un vrai bilinguisme

français-allemand, favorable au dynamisme économique et culturel. La réalisation de cet objectif suppose que l'État délègue au futur Parlement d'Alsace une partie de ses prérogatives. Cela concernerait par exemple, s'agissant de l'éducation, la liberté pour la Région de définir les langues d'enseignement des différentes disciplines et d'introduire des règles plus souples afin de faciliter le recrutement de professeurs aptes à enseigner en langue allemande.

La consultation par référendum des Alsaciens reste un passage obligé pour expérimenter cette fusion. Les oppositions à ce projet sont connues : ne les laissons pas dissoudre cette ambition d'une assemblée unifiée derrière le paravent d'une « inter-collectivité » naturellement cacophonique ou les préalables de coopérations entre agences et services dont les décennies passées ont largement démontré les limites. ▶

Gérard Cronenberger

Maire d'Ingersheim, président de l'Association des élus d'Alsace pour la promotion de la langue alsacienne (Aéplal)

Pourquoi réparer ce qui n'est pas cassé ?



© Hubert Demange

«**U**ne réforme inutile et incertaine ; une vision unique et technocratique du territoire ; des espoirs déçus ; des propositions vidées de leur substance ; une réforme bâclée qui va tout compliquer ; le sentiment d'une grande confusion ; une réforme adoptée à l'usure » : tels sont les titres glanés ici et là à propos de ce qui devait être une des réformes majeures de Nicolas Sarkozy.

Cette refonte institutionnelle vise à « rationaliser » la carte intercommunale d'ici à 2013 par un regroupement obligatoire des 36 000 communes de France, soit dans des Communautés de communes (Com-com), soit dans des Communautés d'agglomération (comme la CAC, Communauté d'agglomération de Colmar ou la M2A, Mulhouse Alsace agglomération), soit dans des Communautés urbaines (autour des grands centres urbains, telle la Cus, Communauté urbaine de Strasbourg). Pour cela on a créé préalablement une Commission départementale de coopération Intercommunale (CDCI) appelée à émettre des avis. Ces nouvelles intercommunalités seraient composées d'élus communautaires (désignés sur les listes municipales en 2014). L'objectif est de mutualiser des compétences et des services entre les communes et les communautés. Les syndicats intercommunaux existants seront fusionnés ou dissous. Tel est le projet qui était en cours sur l'ensemble de la France dans l'attente des décisions du nouveau gouvernement.

La réalité s'est révélée tout autre. Une fois de plus, cette réforme a été imposée par le pouvoir central sans concertation avec

les premiers concernés. Les CDCI se sont transformées en simples chambres d'enregistrement de décisions prises dans les préfetures, avec toutefois la possibilité d'apporter quelques retouches minimales. La majorité des élus s'interroge sur la place de leur commune dans la future carte intercommunale départementale. Dans tous les cas, ils exigent plus de souplesse, aussi bien dans les transferts de compétence que dans cette réforme menée à la hussarde et qui devait être définitivement arrêtée par les préfets au 31 décembre 2011. Ils ont demandé « *qu'on laisse du temps au temps* ». Et puis il y a le non-dit : celui des représentants de l'État qui rêvent d'une fusion pure et simple des collectivités territoriales, des maires des villes et barons locaux qui privilégient les communautés autour d'eux, tandis que les maires ruraux se sentent marginalisés. Il en résulte un grand désarroi. Une fois de plus, la technocratie parisienne qui rêve d'une France au carré est tentée de réduire le nombre des collectivités en arguant qu'elles coûtent cher : ce qui est faux. Cette proposition de réforme est issue du rapport « Balladur » qui, dans sa majesté, prônait « *l'évaporation des Départements* » et des communes, alors que parmi toutes les institutions françaises, la commune et le Département sont les plus efficaces et les plus démocratiques.

Pourquoi réparer ce qui n'est pas cassé ?

Autre préoccupation : les compétences des syndicats supprimés ne seront pas toujours reprises par les Communautés de communes. Ce qui conduira à recréer des Sivom et des Sivu pour gérer les compétences de proximité.

Dans les faits, cette réforme, loin de simplifier la carte intercommunale, pourrait donc la compliquer. Elle prévoit que les compétences s'exerceraient à trois niveaux : communal, intercommunal et communautaire, en plus du Département et de la Région. L'État, en voulant imposer une vision unique du territoire, n'a respecté ni les diversités locales, ni les convergences souhaitées. « *Le rendez-vous historique pour la décentralisation* » voulu par le précédent chef de l'État ressemble à une cotte mal taillée.

Où est l'erreur ? ▶

Bernard Wittmann

Historien

Cap sur l'autonomie

Bernard Wittmann¹ brosse un tableau sans concession d'une situation française qu'il condamne au nom des droits de l'homme et de la responsabilisation des citoyens.

Les faiblesses de la France sont essentiellement structurelles. Le mal français est ancien et vient de l'intérieur, particulièrement de son système politique inepte et coûteux. Pour preuve : de part et d'autre du Rhin, en dépit de caractéristiques géographiques, d'une typologie humaine et d'un niveau de formation des populations semblables, seule la rive allemande est prospère et dynamique. Ce qui différencie les deux pays, ce sont leurs institutions politiques : centralisme d'un côté, structures fédérales de l'autre. Ce sont les systèmes politiques qui conditionnent les réussites, notamment économiques. Les méfaits du centralisme français et leurs funestes conséquences pour l'Alsace sont connus. Ce système engendre des rigidités à tous les niveaux du pays : l'État central exerce sa tutelle sur tout, décide de tout, commande tout, ce qui crée évidemment des engorgements au sommet. Quant aux contraintes bureaucratiques propres à la centralisation avec son mille-feuille administratif, elles complexifient tout, freinent tout et font de la France l'État le plus fonctionnarisé d'Europe. Ce système rigide bride l'initiative et les réflexes de la compétitivité. Il entrave la créativité, freine le développement en empêchant l'émulation et, pour finir, étouffe les Régions. En désresponsabilisant la base citoyenne et en confinant les élus au rôle de plaideurs, voire de mendiants, il génère des mentalités d'assistés et ravale le citoyen au rang de sujet.

Le mille-feuille des collectivités locales, une spécialité française, est aussi très coûteux. Dans *Le Point* du 10 novembre 2011, Gilles Carrez, rapporteur général UMP de la Commission des finances au Parlement, a reconnu que « *la fusion des Régions et des Départements permettrait*

d'obtenir 2 à 3 milliards d'économies, soit 10 % des dépenses totales des collectivités locales».

Une idéologie délétère qui conduit le pays au déclin

Ce qui conduit la France au déclin, c'est moins la « crise » – l'Allemagne se porte bien – qu'une idéologie délétère dont le pays n'arrive pas à se défaire. Elle constitue aujourd'hui le principal frein à son développement : l'idéologie jacobine, héritée des révolutionnaires de la Terreur et qui fonde la tradition centraliste française, a gardé toute sa prégnance. Ses « marques de fabrique » sont la mystique unitariste et égalitariste, la concentration au sommet de tous les pouvoirs, le délire monomaniacal (un peuple, une langue, une histoire, un pays indivisible), l'instillation des peurs (de l'altérité, des immigrants, des Régions, de l'Allemagne), le chauvinisme linguistique (vocation du français à l'universalité), la phobie de la diversité couplée avec le rejet des langues de France (décriées comme autant de menaces pour l'unité), l'intolérance à l'égard des minorités. Dans l'État-nation français un et indivisible fondé sur l'idéal de la diversité vaincue, l'expression citoyenne est invariablement unidimensionnelle. L'intolérance linguistique et le refus de la diversité qui caractérisent la France en font un « mouton noir » en Europe. Son idéal d'indifférenciation l'amène jusqu'à nier l'existence de minorités sur son sol. Cette politique est totalement à contre-courant des évolutions qu'ont connues tous les autres pays européens qui, dans leur quasi-totalité, reconnaissent à présent des droits particuliers, notamment linguistiques, à leurs minorités. Les Jacobins veulent forcer l'avènement d'un État mono-ethnique conçu sur le modèle d'une tribu. Ils ethnisent le concept de nation.

Ce système a montré son incapacité à se réformer, à entamer un sursaut fédéral ou à persévérer dans la voie de la régionalisation. Il n'a plus qu'à nous offrir le large registre de ses échecs et de ses dogmes surannés. Si demain la France coule, elle entraînera avec elle la laborieuse Alsace, autrefois prospère, mais déjà bien mal en point : il serait parfaitement inacceptable que les Alsaciens aient à payer l'ardoise de l'entêtement et des errements idéologiques d'une partie de la classe politique française.

La situation de l'Alsace ne cesse de se dégrader

Depuis les années 1990, la situation de l'Alsace n'a cessé de se dégrader. Elle est entrée dans un processus régressif économique-

culturel. Son bilinguisme qui faisait jadis sa force se meurt : « Si un effort n'est pas fait en faveur de l'enseignement de l'allemand, 50 000 emplois pourraient être perdus par les frontaliers alsaciens », titrait *L'Alsace* du 21 octobre 2011 en se référant à l'étude récente de la FEFA (Fondation Entente Franco-Allemande).

Ponctionnée de partout, parent pauvre des subventions, bridée de toutes parts, l'Alsace a fini par s'essouffler. Le fossé avec les Régions de France les plus dynamiques n'a cessé de se creuser. Aujourd'hui, l'Alsace compte parmi les trois Régions les plus endettées et la croissance de son PIB s'est situé en-dessous de la moyenne française : entre 2000 et 2007, la croissance du PIB national a été de 13 % tandis que celle de l'Alsace atteignait tout juste 5 %. Le décrochage alsacien se mesure aussi à la croissance fulgurante du chômage, à la progression constante du nombre des allocataires du RSA et des bénéficiaires de la CMU, à l'endettement exponentiel de la Région, au recul du travail notamment transfrontalier dû à la perte du bilinguisme, au recul constant de l'emploi salarié dû à la désindustrialisation. Selon une étude du cabinet Astéris (2009), l'Alsace sera la région de France la plus affectée par la crise.

L'Alsace ne pourra jamais se redresser si elle continue à ne compter que sur le système français perclus de dettes, plombé par ses crispations dogmatiques, dont les élites sont incapables de changer de cap pour éviter l'échouage. Tout est verrouillé par le dogme absurde de l'unicité. L'Alsace n'a aucune chance si ses marges de manœuvre ne sont pas considérablement élargies à tous les niveaux.

L'autonomie pour s'affranchir des logiques de soumission

Pour s'en sortir, pour connaître un autre destin que celui d'un Hexagone en perte, pour s'affranchir des logiques de soumission qui la condamnent à la léthargie et à la mendicité, l'Alsace ne pourra compter que sur ses propres capacités à se prendre en main et à trouver la voie libératrice. Celle-ci passe par un statut d'autonomie négocié et introduit par paliers, qui donnera à l'Alsace, préalablement unifiée en une Collectivité unique, une plus grande capacité de prise de responsabilité. Ce statut, qui répond aussi à un impératif démocratique, devra permettre

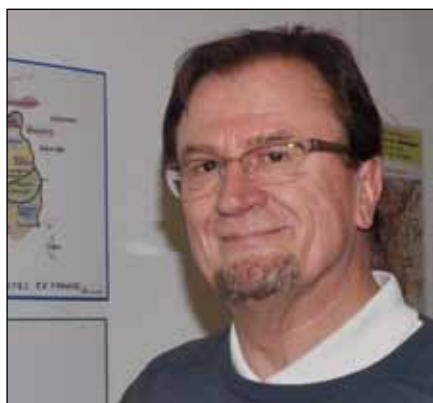


aux Alsaciens, dans le cadre d'une Région Alsace forte d'un Parlement régional doté de moyens législatifs et financiers, d'exercer toutes les compétences politiques et juridiques nécessaires pour assurer leur développement de manière autonome et responsable.

Détermination et intelligence collective

En novembre 2011, le ministre des Collectivités territoriales et président de la Région, Philippe Richert, a confirmé le lancement, dès le 1^{er} décembre suivant, par la réunion en « Congrès » des trois collectivités, du processus de fusion des trois collectivités territoriales alsaciennes en une Collectivité unique dotée d'une Assemblée unique, avec la date butoir de 2014 qui deviendra un carrefour historique pour l'Alsace. Pour peu que les Alsaciens sachent faire preuve de détermination et d'intelligence collective, le « Parlement d'Alsace » pourrait être au bout. Encore convient-il de se méfier du machiavélisme des Jacobins de Paris qui, via un avis négatif du Conseil d'État, pourraient tenter un dernier tir de barrage afin d'empêcher une réforme qui fait pourtant consensus en Alsace. ▶

¹ Bernard Wittmann est l'auteur de *L'Alsace demain : plaidoyer pour un statut d'autonomie*, paru aux Éditions Yoran Embanner (préface de Max Siméoni et de David Heckel)



Pierre Klein *Essayiste*

Pour une vraie régionalisation

Le débat pré-révolutionnaire et la mise en œuvre de la démocratie font apparaître deux conceptions de la formation de la volonté étato-politique et de l'exercice du pouvoir.

« **D**ans l'intérêt même de Paris, il faut rééquilibrer la France : on s'excuse de rappeler ces banalités. Mais ce n'est pas simple et revenir sur l'histoire pour la sauver est le plus difficile des chemins. L'idée de régionalisation, de décentralisation a rencontré au XIX^e siècle et jusqu'à nos jours des adversaires heureux. Celui qui a pressenti le problème, c'est sans doute Montesquieu, qui déplore que le souverain ramène tout à sa capitale et à sa cour. Dès avant la Révolution, il est girondin. Précisément la Révolution se hâte de démentir ces espérances... Elle incarne l'esprit jacobin, nécessaire en cas de guerre, mais intolérant, sectaire, inquisiteur, comme l'estimait Proudhon qui le détestait, aux heures de la paix... Mais il était un troisième et plus important obstacle à la mise en place de structures d'équilibre national et de décision régionale : c'est la commodité de la centralisation... »

Deux concepts

Le débat pré-révolutionnaire et la mise en œuvre de la démocratie font apparaître deux conceptions de la formation de la volonté étato-politique et de l'exercice du pouvoir. La première, initiée par Locke et amendée par Montesquieu, repose sur la représentation-délégation ou souveraineté nationale et sur la séparation des pouvoirs, horizontale et verticale. La seconde, marquée notamment par Rousseau, se fonde sur la souveraineté inaliénable et indivisible du peuple et, en conséquence, sur l'identité ou la confusion des pouvoirs, rendant impossible leur partage. Question : laquelle des deux conceptions est à l'avantage de l'Alsace et des Alsaciens ?

La France hésitera toujours

La faute à Rousseau ? Pas seulement. En moins de 200 ans, la France connaîtra seize Constitutions ou Régimes différents, empruntant aux deux conceptions et ne choisissant jamais vraiment, avec cependant deux constantes, la non-séparation effective horizontale et verticale des pouvoirs, la préémi-

nence de l'État sur la société et la politique. Le consensus dont ce système a besoin naît largement de l'action des institutions et de la classe dominante. Le système joue, lui-même, un rôle dans la production d'attitudes et de comportements nécessaires à son maintien. Les éléments du consensus sont fabriqués, inculqués et consolidés par la pression qu'exercent, de haut en bas, les pratiques institutionnelles et dirigeantes. Le système se consolide par l'atomisation (es- seulement) des individus qui, privés de corps intermédiaires, ne peuvent qu'en appeler à lui dans la subordination et la quémande.

Tout en opérant des avancées considérables en matière de droits, de libertés et de progrès social, la France sera tour à tour, et tantôt simultanément, centraliste, hiérarchique, colbertiste, césariste, assimilationniste, nationaliste et moniste. Et jamais elle n'envisagera une véritable prise en compte du fait régional. Au contraire, elle la rendra impossible ; les collectivités territoriales ne constituant, pour le mieux, que des modalités d'organisation administrative, même si des ouvertures ont été obtenues dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration. Mais décentraliser et déconcentrer n'est pas régionaliser.

Culture politique

Les raisons en sont multiples et variées : préexistence de l'État à la nation, reconduction et aggravation du centralisme politique et de la concentration administrative de l'Ancien Régime. S'y ajoutent le triomphe de l'individualisme, la crispation sur l'homogénéité du bien commun, la mythification de l'unicité de la volonté populaire, la complète confusion de l'État et de la nation, l'égalitarisme ou passion de la similitude, la réduction politique et culturelle de la France à Paris... Toute l'histoire du fait français, c'est l'histoire de l'omnipotence d'un État-nation qui se nourrit des réalités et des attentes qu'il s'emploie à faire naître.

Toutes ces données se sont fortement ancrées dans la conscience et la culture politique des Français. Elles interviennent grandement dans la construction de l'identité nationale, faisant naître, certes, fierté nationale et sentiment patriotique, mais aussi acceptation et

reproduction du modèle. Avec le temps, ces données se sont cristallisées en traditions et en habits. Au point que, malgré de nombreuses et récurrentes critiques, le système n'est pas, n'a jamais été, fondamentalement remis en question par les Français. S'ils se sont toujours tournés aussi facilement vers la solution centraliste, c'est que l'histoire et la centralisation elle-même les ont forgés ainsi, non sans développer des stratégies d'évitement et de surcompensation. Mais la « commodité de la centralisation » a aussi un coût, un coût élevé, part importante des déficits et de la dette...

Une nécessaire révision

Pour les Régions, tout en gagnant la participation à une grande culture, ces données se sont aussi traduites par une certaine entropie culturelle, par un certain étouffement des initiatives et des potentialités. La sous-estimation de la permanence du besoin de solidarité et d'appartenance de proximité a également contribué à l'affaiblissement du lien social. La France a perdu de vue ou n'a jamais vu que la légitimation de l'État et son efficacité pouvaient aussi résulter du partage du pouvoir, de son rapprochement avec ceux qui le subissent et de la participation que ce partage génère. Pour ce faire et pour enfin lever les tutelles administratives et les incapacités juridiques qui demeurent, il s'agirait, en amont, d'inscrire la diversité dans le droit. En aval, il faut inclure le fait régional en conférant aux Régions un pouvoir normatif pour ce qui les concerne et une réelle responsabilité/solidarité dans la vie de la nation. Par ailleurs et dans le même ordre d'idées, l'Europe appelle à une nouvelle gouvernance, à un renouvellement démocratique fondé sur l'acceptation de la pluralité et de la multipolarité. Face à tous ces enjeux, une révision du modèle républicain français s'impose. Cette révision ne saurait, cependant, être obtenue sans l'investissement des citoyens et pour ce faire sans un travail sur les représentations mentales et sans une adaptation des contenus de la construction de l'identité et de la socialisation. Impossible n'est pas français... ▶

Participez à l'activité de

Culture & Bilinguisme d'Alsace et de Moselle

René Schickele Gesellschaft



- Un journal bilingue, **Land un Sproch**, sur la langue et la culture de l'Alsace
- Le Centre Culturel Alsacien de Strasbourg
- L'édition d'ouvrages d'auteurs régionaux
- Une action de sensibilisation auprès des pouvoirs publics sur la nécessité d'une politique linguistique régionale pour la transmission, l'apprentissage et la diffusion de la langue régionale
- Un programme de lectures bilingues «Au théâtre des langues»
- Des Stammtische en dialecte
- Un concours d'écriture pour les écoles en allemand/dialecte : «Junge Schriftsteller»
- Des conférences-débats sur la culture et l'histoire régionales
- Des cours d'initiation au dialecte alsacien
- Des animations pour jeunes enfants en langue régionale
- Des actions de coopération transfrontalière dans l'Eurodistrict et le Rhin supérieur
- Un réseau de contact et de coopération avec d'autres associations locales, régionales, nationales ou européennes de promotion des langues régionales...