



Commission du développement des territoires

5 - Administration générale

Territoires : construisons l'avenir ensemble

Rapport n° CG/2012/14

Service Chef de file :

Mission Prospective

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Face aux évolutions institutionnelles en cours ou à venir, il est indispensable de conforter le Conseil Général dans son rôle de partenaire privilégié des communes et des intercommunalités et de replacer résolument son action au coeur de la vie de tous les Bas-Rhinois.

Pour ce faire, le Conseil Général doit dans les territoires relever les défis qui ont été identifiés et qui constituent les priorités de son action pour l'avenir.

Ce rapport présente donc une nouvelle stratégie territoriale du Conseil Général, en lien avec ses partenaires locaux, ainsi que les engagements qui serviront de base à l'élaboration des politiques départementales, qu'elles soient menées en compétence propre ou en co-production avec d'autres acteurs.

En plaçant la proximité et l'action territoriale au coeur de son projet et de son fonctionnement, le Conseil Général se donne les moyens de préparer efficacement le développement de ses territoires et l'avenir des Bas-Rhinois.

I. DES ENJEUX DETERMINANTS

1) Adapter le Conseil Général aux évolutions institutionnelles

Si le Conseil Général du Bas-Rhin, à la suite de la démarche « Hommes et Territoires » et de la seconde phase de décentralisation, a souhaité s'engager très tôt dans une stratégie territoriale, notamment à travers la création des périmètres des Maisons du Conseil Général, aujourd'hui il doit s'adapter à plusieurs évolutions majeures qui doivent réinterroger ses principes d'actions, son mode de fonctionnement et son organisation.

La réforme de la fiscalité locale

La réforme fiscale des collectivités locales en 2010 a modifié en profondeur les ressources du Conseil Général, tant en termes de perspectives d'évolution que de maîtrise directe par la collectivité. Le Conseil Général a réagi en définissant un cadre budgétaire pour les prochaines années qui vise à maîtriser sa dette, maîtriser ses dépenses de fonctionnement pour maintenir un niveau élevé d'autofinancement et déterminer un niveau de ses investissements annuels compatible avec ses ressources. Ces démarches vigoureuses, menées avec rigueur et avec courage, ont permis de maintenir ses interventions dans le cadre de ses compétences obligatoires, sans abandonner des pans entiers de l'action publique qui relèvent du volontarisme tout en maintenant un haut niveau de service auprès des concitoyens.

Le Conseil d'Alsace

Le projet de création d'une collectivité nouvelle, le Conseil d'Alsace, est largement porté par notre assemblée. Le Conseil d'Alsace sera une collectivité stratégique, en charge des enjeux majeurs de l'Alsace, agissant en partenariat avec les acteurs régionaux. Il définira les politiques publiques et le cadre général de leur mise en œuvre pour une Alsace attractive, solidaire et écologique. Mais le Conseil d'Alsace sera aussi une collectivité de proximité, qui appuie et prend appui sur des territoires organisés qui seront les niveaux opérationnels de l'action du Conseil d'Alsace. Il importe donc de préfigurer dès maintenant une organisation départementale compatible avec le Conseil d'Alsace.

La Métropole de l'agglomération strasbourgeoise

L'agglomération de Strasbourg est susceptible d'évoluer vers le statut de Métropole, en application de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui crée cette nouvelle forme d'EPCI pour les grandes agglomérations. En cas de création de la Métropole, des compétences départementales seront transférées de droit (transports scolaires, gestion des routes départementales, zones d'activités ...). La Métropole pourrait également solliciter de la part du Département des transferts complets ou partiels d'autres compétences, dans le cadre défini par la loi, en matière de développement économique, d'action sociale, de collèges, etc...

Ce projet doit donc être pris en compte. Le Département entend continuer à jouer un rôle sur l'ensemble du Bas-Rhin, y compris en milieu urbain, et il lui appartient d'assurer la cohérence entre les territoires, et d'articuler les projets des territoires hors CUS et ceux de l'agglomération au bénéfice de l'ensemble du Bas-Rhin.

Le Conseil d'Alsace doit permettre l'intégration de toute la région à une stratégie de développement qui tient compte des territoires urbains, péri-urbains ou ruraux. C'est dans le cadre du Conseil d'Alsace que devront se concevoir l'organisation institutionnelle de l'Alsace et l'évolution de l'agglomération de Strasbourg en métropole.

Un acte III de la décentralisation

Le gouvernement annonce une nouvelle étape législative, à la suite d'assises territoriales qu'il souhaite organiser, pour renforcer la décentralisation des collectivités locales. La réforme pourrait concerner notamment des transferts de compétences de l'Etat, l'organisation des compétences entre les différents niveaux de collectivités, les modes d'élection des élus locaux, le financement des collectivités territoriales... Sans en connaître à ce jour le contenu législatif, il importe dans notre stratégie territoriale d'intégrer une nouvelle étape de décentralisation.

2) Imaginer de nouvelles politiques départementales pour préparer l'avenir avec nos partenaires

La réflexion prospective menée en 2011 a permis d'identifier 14 défis pour le Bas-Rhin qui concernent directement les compétences et les politiques départementales : ce sont l'aménagement du territoire, le respect de la biodiversité et de l'environnement ; ce sont les défis de la mobilité, du déploiement des réseaux numériques, de l'attractivité de l'agglomération ; ce sont les défis de l'emploi, de l'attractivité, de la jeunesse, de l'insertion, ceux de la vieillesse et du handicap.

Si les politiques actuelles ont déjà largement pris en compte ces thématiques, il convient aujourd'hui de les décliner dans des actions nouvelles et concrètes qui doivent être déployées sur les territoires de manière adaptée en fonction de leurs particularités.

C'est un véritable plan d'actions qui doit permettre au Conseil Général de répondre avec efficacité aux attentes des concitoyens en jouant un rôle de locomotive et de facilitateur tout en associant largement ses partenaires.

Le contexte budgétaire plus contraint doit être saisi comme une opportunité afin d'être plus imaginatif dans la définition des actions, mais également plus proche de nos partenaires. Il faut donc que les orientations et la vision d'avenir du Conseil Général soient largement partagées, par les communes et les communautés de communes, mais aussi par le monde économique ou socio-éducatif. C'est la combinaison de tous ces partenariats locaux qui permettra de réaliser, sur le terrain, les engagements nécessaires au développement du territoire dans son ensemble.

II. POUR REUSSIR, UNE SEULE REPONSE : LA PROXIMITE

Les Conseillers Généraux sont aujourd'hui présents au quotidien dans leur territoire, comme le sont également les 2/3 des agents du Conseil Général. En revanche, le fonctionnement global du Département demeure encore trop centralisé pour que les défis à relever pour l'avenir s'adaptent réellement aux particularités de chaque territoire. Il convient donc de faire un pas supplémentaire vers une territorialisation accrue de nos interventions, des services ainsi que des méthodes de travail et de gouvernance.

Il s'agit de passer du service apporté à un territoire à un service défini ensemble et mis en œuvre dans une cohérence départementale et territoriale. Il s'agit de passer de l'aide ponctuelle, même contractualisée, à la définition de priorités encore plus partagées, au choix commun de projets structurants pour l'économie locale, pour les services à la population, pour le logement, etc...

C'est cette stratégie territoriale qui permettra de passer d'une approche sectorielle des politiques départementales à une approche plus transversale et à l'élaboration de réponses complètes croisant l'emploi, le logement, la mobilité, le cadre de vie, la santé et l'autonomie des personnes,... Elle favorisera le travail en réseau entre les territoires et avec le Département, en articulant global et local.

1) Définir des politiques départementales s'appuyant sur l'expertise locale

Il appartient naturellement à l'Assemblée Départementale, et notamment à ses commissions thématiques, de définir les stratégies et les politiques publiques, en tenant compte de l'ensemble des enjeux à l'échelle départementale dans un contexte régional ou national. Ce ne sont évidemment pas les projets de territoires qui, ensemble, forment la politique départementale.

Pour autant, les territoires participent à l'identification des besoins, sont des lieux de réalisation des projets et les lieux de l'application opérationnelle des politiques départementales.

C'est pourquoi, dans la définition de ses orientations globales, les commissions thématiques du Conseil Général doivent prendre en compte les singularités des territoires, toujours rechercher la pertinence et l'efficacité, s'assurer de l'équité et de la solidarité territoriales et privilégier le dialogue et le travail conjoint avec les partenaires locaux, dans un cadre souvent contractualisé.

Dans le même esprit, le Conseil Général devra utilement s'appuyer sur le travail mené par les communes et les EPCI qui ont d'ores et déjà construit des projets de territoire mais aussi sur les orientations et les objectifs d'aménagement et de développement durable des SCOTs.

2) Construire des projets avec les territoires

Au quotidien, il ne s'agit pas seulement de tenir compte des réalités locales : il importe surtout de construire l'action et les projets avec les responsables locaux. C'est la co-production des projets locaux et des actions qui permettra de répondre avec efficacité aux 14 engagements identifiés pour l'avenir.

La politique exemplaire menée par le Conseil Général dans le domaine de l'habitat est symptomatique d'une méthode de travail négociée et partenariale, telle qu'elle a été construite dans le Plan Départemental de l'Habitat qui dispose d'une large boîte à outils mise en œuvre selon les objectifs territoriaux.

Il est donc pertinent de reproduire aujourd'hui de manière globale cette démarche qui sera formalisée dans un schéma départemental d'aménagement et de développement donnant la vision du Conseil Général, tant à l'échelle du département que pour chaque territoire de Maison du Conseil Général. Cet outil, non prescriptif, prendra en compte les diagnostics territoriaux contenus dans les Contrats de Territoire et les objectifs identifiés dans les SCOTs afin de donner aux élus une vision transversale de nature à faciliter la prise de décision.

La finalité de cette action publique étant naturellement de construire des projets utiles aux territoires et cohérents avec les projets du reste du département. C'est sur cette base que seront négociés les nouveaux Contrats de Territoire qui répondront aux principes de la stratégie territoriale : pertinence et cohérence dans les choix, efficacité et effet de levier des projets, équité de traitement des enveloppes, dialogue et approche partagée avec les responsables des collectivités locales. Cette nouvelle génération de Contrats de Territoire est soumise dans un rapport spécifique.

En parallèle, comme le Conseil Général s'y est déjà engagé, il renforcera son appui aux territoires par le conseil et l'expertise dans de nombreux domaines d'ingénierie locale tels qu'en matière de voirie, de déchets, en matière d'aménagement et d'urbanisme, en matière de politique de l'eau, par exemple. Le Conseil Général poursuivra également son action de soutien à l'animation des territoires, d'une part par le financement de postes d'agents de développement local et d'animateurs jeunesse, et d'autre part, par son implication dans la vie du réseau des acteurs du développement local.

3) Rapprocher la gouvernance politique des territoires

Pour traduire concrètement cette stratégie, et notamment dans la perspective du Conseil d'Alsace, il faut faire évoluer la notion de Maison du Conseil Général pour lui donner un rôle actif dans la chaîne de gouvernance. La Maison du Conseil Général doit être un espace de partenariat, de dialogue, de co-construction des actions et du service public. C'est aussi un espace où se définissent des choix et des priorités.

Dans le schéma de fonctionnement actuel, les Commissions Territoriales sont des instances consultatives internes à la collectivité qui réunissent les conseillers généraux concernés par le territoire. Demain, en plus d'être simplement consultées, elles doivent être amenées à prendre position sur l'adaptation des politiques départementales au territoire, sur les priorités territoriales, sur les projets pilotés par le Conseil Général, sur les demandes de subvention émanant du territoire, ainsi que sur les orientations des contrats de territoire (projets structurants) et leur suivi.

De même, les Conférences Territoriales qui permettent aujourd'hui un dialogue ponctuel élargi entre le Conseil Général et les acteurs et partenaires au sein des territoires (responsables d'EPCI, maires, acteurs socio-économiques...) doivent être renforcées pour accroître les échanges sur des sujets d'intérêt territorial et des grands sujets départementaux pouvant concerner l'ensemble des domaines d'intervention du Département.

Cette organisation se rapproche de ce que pourraient être les futurs Conseils de Territoire du Conseil d'Alsace et, indépendamment de cette évolution institutionnelle, ils sont de nature à garantir une meilleure prise en compte des particularités territoriales et des attentes des partenaires tout en favorisant la cohérence des projets.

4) Une administration dans et au service des territoires

En plaçant la proximité et l'action territoriale au cœur du projet politique du Conseil Général, il apparaît donc indispensable d'adapter en cohérence l'organisation administrative de la collectivité. Un rapport spécifique est donc présenté à l'Assemblée Départementale.

La territorialisation de services fournissant des prestations de proximité aux usagers sera poursuivie en recherchant la synergie et la transversalité en vue d'apporter des réponses complètes et cohérentes. Les missions liées à l'animation des territoires seront également renforcées pour créer une vraie dynamique locale.

Mais, pour réussir ce pari de la proximité, il est indispensable que l'échelon des Maisons du Conseil Général devienne le lieu privilégié d'animation des réseaux locaux, de concertation sur les projets, de mise au point de réponses appropriées et de dialogue avec les partenaires.

En lien très étroit avec les Conseillers Généraux, les Maisons du Conseil Général doivent être les interlocuteurs privilégiés du Conseil Général avec les partenaires locaux mais également les relais indispensables du Conseil Général vers les territoires. Cette organisation est soumise dans un rapport spécifique.

III. CONCLUSION

Si la définition des politiques du Conseil Général relève de la responsabilité de l'Assemblée Départementale, leur conception et leur mise en œuvre doivent être envisagées à l'aune d'une nouvelle approche territoriale. Seule une stratégie politique basée sur la proximité et l'action territoriale permettra au Conseil Général de poursuivre ses missions en prenant en compte la nouvelle donne budgétaire, les évolutions institutionnelles à venir et les attentes de chaque territoire.

En intégrant la dimension territoriale à chaque étape de la mise en œuvre d'une politique, celle-ci y gagne en cohérence, en crédibilité auprès des partenaires qui y ont été associés dès l'origine et surtout en efficacité car elle répond aux besoins réels de territoires.

Je vous propose donc de mettre en œuvre cette stratégie territoriale qui renforcera le rôle des élus au niveau local et assurera une vision transversale de l'action du Conseil Général, au travers de quatorze engagements en réponse aux défis pour l'avenir du Bas-Rhin, détaillés sur le document annexé.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

Sur proposition de la commission du développement des territoires, et en accord avec la commission des finances et des affaires générales, le Conseil Général :

- Approuve la stratégie territoriale du Département du Bas-Rhin, qui s'appuie sur quatre orientations :

- . une mise en œuvre des politiques qui prend en compte les singularités des territoires et qui est déléguée aux équipes opérationnelles de terrain quand c'est possible et plus efficient ;
- . une négociation des nouveaux contrats de territoire qui laisse une latitude plus grande à nos partenaires pour définir avec nous les actions prioritaires à mener sur chaque territoire ;
- . une gouvernance politique qui se rapproche des territoires, avec les Commissions territoriales et avec les Conférences territoriales ;
- . une administration dans et au service des territoires.

- Retient quatorze engagements, avec les actions correspondantes, pour la mise en œuvre des politiques départementales dans les territoires, en réponse aux défis pour l'avenir du Bas-Rhin, à savoir :

- . le Conseil Général s'engage pour diminuer de moitié la consommation des terrains d'ici 2020
- . le Conseil Général préserve les espaces naturels et favorise leur accès au public
- . le Conseil Général s'engage pour la qualité de l'eau
- . le Conseil Général soutient une agriculture de proximité pour une alimentation de qualité
- . le Conseil Général innove pour faciliter le quotidien des personnes en perte d'autonomie
- . le Conseil Général accompagne les associations et les bénévoles
- . le Conseil Général s'engage à renforcer l'insertion sociale et professionnelle
- . le Conseil Général impulse les initiatives pour un logement adapté à chacun
- . le Conseil Général facilite les déplacements au quotidien
- . le Conseil Général s'engage pour un accès de tous au Très Haut Débit
- . le Conseil Général s'engage à maintenir et développer des services de proximité pour les habitants
- . le Conseil Général s'engage à renforcer le rayonnement européen de Strasbourg
- . le Conseil Général s'engage à développer l'appui aux entreprises dans les territoires
- . le Conseil Général accompagne les jeunes pour les aider à construire leur avenir.

Strasbourg, le 31/05/12

Le Président,

A blue ink signature, appearing to be 'Guy-Dominique KENNEL', written in a cursive style over a light blue background.

Guy-Dominique KENNEL