



Etat des lieux des rapprochements entre les Départements

Enquête de l'ADF 2019-2020

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| I. Introduction | 3 |
| II. Les principales caractéristiques des rapprochements institutionnels Départementaux..... | 4 |
| A. Le courage d’oser le changement institutionnel | 4 |
| B. Une nécessité pour le Département reconnu garant de la proximité territoriale..... | 5 |
| C. Une alternative à une intercommunalité imposée par l’Etat..... | 6 |
| D. Les rapprochements institutionnels s’inscrivent dans la prospective territoriale..... | 7 |
| III. L’histoire de la décentralisation incite les élus Départementaux à se rapprocher avec prudence..... | 8 |
| A. La fusion des Départements, depuis longtemps envisagée, s’est heurtée à la solidité de la carte Départementale..... | 8 |
| B. Des élus départementaux qui préfèrent une approche prudente et attentive aux contextes locaux..... | 10 |
| IV. La promesse d’une démocratie locale renouvelée grâce aux projets de fusion des Départements..... | 18 |
| A. Les « montagnes-russes » de la coopération interdépartementale ou les difficultés d’une longue ascension vers la fusion | 18 |
| B. Un projet de fusion presque abouti pour fonder une identité commune à l’échelle interdépartementale..... | 20 |
| C. La réalisation imminente du grand projet alsacien de fusion du Haut-Rhin et du Bas- Rhin au service d’une démocratie locale renouvelée..... | 23 |
| V. Conclusion..... | 28 |

I. Introduction

« *Ensemble, nous serons plus efficaces* » écrivait en février dernier **Patrick Devedjian** et **Pierre Bédier** à propos de leur projet de fusion des Yvelines et des Hauts-de-Seine.

Les rapprochements entre collectivités locales sont un sujet difficile, « *à hauts risques* » car ces tendances de nature institutionnelle ne sont pas naturelles en matière de décentralisation.

Aussi, cette idée a toujours exigé beaucoup de courage politique pour devenir un projet puis une réalité. De même, le thème du changement institutionnel a souvent été marqué par l'échec lors du référendum sur la régionalisation de 1969 ou le refus des fusions communales prévues par la loi Marcellin de 1971, l'improvisation avec la carte des nouvelles Régions de 2015.

Au sujet de ces « voisinages institutionnels » inhérents aux rapprochements, **Alain Faure**, directeur de recherches au CNRS disait dans son livre *Les élus sur le divan* à propos de l'échec des rapprochements entre métropoles et communes rurales « *le discours des élus locaux semble prisonnier de puissants stéréotypes territoriaux* », sources de malentendus.

Ce constat montre la difficulté légitime que peuvent rencontrer les élus locaux à formuler un destin à long terme pour leurs collectivités, lorsqu'elles prennent en compte les territoires voisins.

Mais n'est-ce pas le destin des Départements d'être depuis 230 ans « *toujours poussés vers de nouveaux rivages* » ?

Aussi, l'objet de la présente enquête de l'ADF, réalisée à partir de déclarations d'Exécutifs départementaux et d'une vingtaine d'auditions de dirigeants départementaux, entre fin 2019 et juin 2020, est de mettre l'accent sur les rapprochements qui, aujourd'hui, peuvent offrir un cadre, un support à des expérimentations institutionnelles, comme la création, au 1^{er} janvier prochain d'une collectivité fusionnée d'un nouveau type : **la Collectivité européenne d'Alsace**.

L'étude s'inscrit parfaitement dans la discussion du projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement de l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution, annonçant la différenciation.

A cet égard, on peut souhaiter que la réforme de l'expérimentation permette de reconnaître comme une évidence la fusion ascendante la plus aboutie de deux grands Départements de la Région Ile-de-France : **les Hauts-de-Seine et les Yvelines**.

Mais, l'étude porte aussi sur d'autres projets de rapprochements annoncés ou en cours, peut-être moins connus ou d'une autre nature, comme celui de la coopération des **cinq Départements de la Région Normandie (G5)** ; ceux de quatre Départements de la Région Centre-Val de Loire (**le Cher, l'Indre, l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher**) ou ceux de six Départements de la région Auvergne-Rhône-Alpes (**la Savoie et la Haute-Savoie, l'Isère et les Hautes-Alpes, la Haute-Loire, la Loire**).

En effet, à de rares exceptions, tous ces projets sont différents du fait de leur ancienneté ou de leur objet. Peu connus du grand public, beaucoup sont encore émergents et leur avenir dépend en partie de la réalité de la promesse de « différenciation » figurant dans le projet de loi.

Sera-t-elle annonciatrice d'une libre administration effective, d'une subsidiarité réelle, d'une autonomie financière garantie ou nous indiquera-t-elle la porte étroite d'une centralisation moins autoritaire ?

Néanmoins, comme le soulignait **Florence Crouzatier-Durand**, maître de conférences à l'Université Toulouse-capitole : *« La modulation met en application de manière très concrète le principe de subsidiarité selon lequel la collectivité territoriale le mieux à même d'assumer une compétence, considérant sa proximité aux citoyens, sera reconnue compétente au nom de la cohérence et de l'efficacité de l'action publique ».*

C'est dans cet esprit que les rapprochements permettront aux Départements de mieux assurer leurs missions de proximité et de peser davantage sur le plan régional ou national, sans déséquilibrer l'architecture territoriale actuelle. Il s'agit aussi de mieux articuler les compétences en développant des coopérations entre eux.

II. Les principales caractéristiques des rapprochements institutionnels départementaux

A. Le courage d'oser le changement institutionnel

Coincés depuis une dizaine d'années entre le couple métropole-région et le réseau en cours de consolidation des intercommunalités, les Départements n'ont pas d'autre choix que de faire le pari de l'intelligence et de l'innovation, notamment sur le plan institutionnel.

La perspective de profiter des opportunités offertes par le projet de loi d'élargissement de la différenciation territoriale constitue un réel encouragement à créer ou à approfondir de nouvelles coopérations horizontales sur le plan institutionnel.

La recherche de nouvelles formes de rapprochements ascendants représente un défi à relever, une expérimentation complexe à mener car il s'agira toujours :

- d'un élément constitutif d'une micro-réforme territoriale,
- d'un projet encadré par la loi ou le règlement,
- d'une initiative politique locale.

A terme, la multiplication des coopérations horizontales, prenant la forme de mutualisations de services efficaces mais aussi d'ententes institutionnelles prometteuses, permettront d'envisager des projets de fusion ambitieux entre Départements.

Comme le soulignait, le juriste italien **Pablo Passaglia** dans une contribution dans la revue Pouvoirs locaux sur la province italienne, les Départements en mouvement ne sont-ils pas finalement la parfaite incarnation « *d'une tradition avec un avenir à écrire* » ?

B. Une nécessité pour le Département reconnu garant de la proximité territoriale

Pour mener à bien l'évolution des responsabilités attendues de la réforme de la décentralisation et surtout s'adapter au contexte de crise économique et sanitaire actuel, les Départements vont devoir anticiper l'effet de ciseaux à venir, dû à une très forte augmentation de leurs dépenses sociales (RSA) ainsi qu'une grande incertitude concernant leurs ressources, aggravée par la réforme de la fiscalité locale.

Dans ce contexte, les rapprochements institutionnels peuvent être des réponses à la nécessité de réaliser des économies d'échelle et de trouver de nouvelles marges de manœuvre pour l'action publique que les Départements entendent mener au service des solidarités.

Comme le rappelait **André Viola**, ancien Président de l'Aude, « *il existe dans notre législation des moyens librement consentis d'évoluer institutionnellement* », qui vont peut-être inciter « *des Départements à réfléchir à leur rapprochement* », d'autant soulignait-il que les Gouvernements seront peut-être « *tentés demain de passer à une autre étape en imposant des évolutions voire la disparition pure et simple du Département* ».

Néanmoins, ces initiatives départementales ne ressembleront pas à celles menées pour les collectivités à statut particulier que sont Paris, les Collectivités d'Outre-mer

(Mayotte, Martinique, Guyane), la collectivité Unique de Corse ou les Métropoles de Lyon et de Marseille.

Après une décennie de réformes territoriales défavorables au Département, une mission sénatoriale, conduite par le Sénateur **Arnaud Bazin**, dont le rapporteur était la Sénatrice **Cécile Cukierman**, vient de publier début septembre une étude soulignant que « *le Département plie mais ne rompt pas* » et affirmant que cette collectivité territoriale incarne le mieux la proximité. Le Département peut jouer un « *rôle d'ensembliser* » pour la coordination des différents niveaux de collectivités, notamment dans le domaine des solidarités.

Qualifié « *d'espace d'affirmation des identités locales* », le Département doit conforter ses missions de solidarité sociale, territoriale et devenir le pivot de la coopération entre collectivités territoriales, afin de desserrer l'étau de la spécialisation des compétences.

Mais, s'agissant des évolutions institutionnelles comme les fusions, le rapport souligne l'utilité, pour les Départements situés dans de grandes Régions, de « *recréer des entités administratives de taille intermédiaire, dotées d'un poids suffisant* », tout en regrettant la faible adhésion actuelle des élus comme des citoyens pour cette tendance. La mission préconise le développement de « *coopérations concrètes* ».

C. Une alternative à une intercommunalité imposée par l'Etat

La mission sénatoriale précise qu'il existe à côté de la fusion « *d'autres formes, plus souples de coopération interdépartementale qu'il conviendrait d'encourager* » car les exemples de la Corse ou de l'Alsace lui apparaissent trop singuliers et reflètent des contextes locaux plus identitaires.

Aussi, dès le 16 mai 2018, dans un contexte d'après réforme territoriale, au moment où chacun vantait le succès de « *la Commune nouvelle* » ou le miracle du « *ruissellement des métropoles* », l'ADF choisissait de donner la parole aux « *Départements innovants* », en présentant lors d'un colloque quelques expériences de mutualisation, de rapprochement ou de projets de fusion interdépartementaux.

Vis-à-vis non seulement de l'Etat mais aussi de l'intercommunalité, il s'agissait de démontrer que le Département était une collectivité territoriale légitime mais aussi une institution démocratique locale utile, à la fois ancienne et moderne, située à la bonne échelle de la vie administrative comme de la démocratie française.

A cette occasion, plusieurs Présidents de Départements comme ceux de la Mayenne, de la Sarthe et du Maine-et-Loire évoquaient leurs projets de rapprochements ou de « *fiançailles avant mariage* ».

Frédéric Bierry, Président du Bas-Rhin et la Ministre **Brigitte Klinkert**, ancienne Présidente du Haut-Rhin proposaient pour leur part un projet de « *laboratoire expérimental européen* », qui allait être couronné par la loi.

Au même moment les Hauts-de-Seine et les Yvelines confirmaient leur rapprochement et annonçaient une « *fusion en voie d'achèvement* » en unifiant, dans un premier temps, leurs forces en matière de transport, d'archéologie ou d'éducation.

Fin 2018, dans un contexte institutionnel local tendu, marqué par l'échec de la première version de la conférence nationale des territoires et les contrats de Cahors, l'ADF faisait paraître une étude technique relative à la complexité de la relation Départements-métropoles, après que cinq Départements à métropoles avaient failli perdre leurs compétences notamment sociales au profit de ces dernières.

C'était le point d'aboutissement d'une vingtaine d'années de tâtonnement législatif, guidé par l'idéologie du « *millefeuille territorial* » et la suprématie du modèle intercommunal.

Passant à l'offensive, l'ADF démontrait que le droit des collectivités locales était mû par une idéologie d'inspiration technocratique, reflétant un glissement du centre de gravité de la décentralisation, du couple Commune et Département vers un projet de métropolisation généralisée du pays.

« *Un mariage forcé* » institutionnel, selon le juriste **Arnaud Duranthon**, auteur de l'étude, publiée en juin 2019 : « *L'institution Départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?* ».

D. Les rapprochements institutionnels s'inscrivent dans la prospective territoriale

Tout projet de rapprochement institutionnel doit s'inscrire dans la prospective territoriale qui est cette réflexion audacieuse poussant à la créativité, invitant à penser l'avenir de notre décentralisation mais aussi redonnant aux élus départementaux le droit de choisir et de consolider leurs projets politiques.

Face aux défis majeurs que sont la révolution numérique, les nouveaux sujets de santé public, les évolutions de la sociologie de nos territoires ou les défis climatiques, mais aussi l'abstention aux élections locales ; les dynamiques de rapprochement interdépartemental doivent s'inscrire dans le temps long, prendre en compte les changements de cap toujours possibles, en raison de réalités locales sensibles et

compliquées. En veillant à relever du champ de l'innovation au service d'objectifs politiques communs, base d'une stratégie publique partagée...

Les rapprochements territoriaux entre Départements sont une parfaite illustration de ce que le politologue charentais **Philippe Mocellin** appelle « *le bouillonnement créatif local* » qui se dessine ici ou là et qui ira peut-être jusqu'à réconcilier, dans un même esprit constructif, le sens de l'action politique quotidienne avec les attentes de la démocratie de proximité.

La prospective territoriale conduit à évoquer aussi la relation entre les Départements et les nouvelles Régions et celle plus générale de l'adaptation des institutions locales aux nouveaux territoires.

La relation entre les Départements et l'Etat qui est d'une nature différente de celle des Régions avec l'Etat contribuera à renforcer ces rapprochements.

Sans le recours à la prospective territoriale, il serait impossible de dépasser la controverse sur l'échelon le plus pertinent de décentralisation, ni d'apaiser les tensions entre les Départements, les Régions ou l'Etat.

S'agissant de l'origine de la collectivité européenne d'Alsace, l'analyse prospective indique qu'une des causes du rapprochement puis de la fusion est bien l'absence de vision de l'Etat concernant l'identité alsacienne et représente à contrario l'expression d'une volonté de « *peser davantage dans les politiques publiques, face ou à côté de la région Grand-Est* ».

III. L'histoire de la décentralisation incite les élus Départementaux à se rapprocher avec prudence

A. La fusion des Départements, depuis longtemps envisagée, s'est heurtée à la solidité de la carte Départementale

La division de la France en Départements, telle qu'elle existe encore aujourd'hui fut une œuvre de centralisation voulue par la Révolution et adoptée par les lois des 15 janvier et 16 février 1790. La logique de cette nouvelle division territoriale était de garantir l'autorité de l'Etat et de servir l'action administrative. Le Département révolutionnaire incarnait un nouvel ordre administratif soutenant la primauté de la loi et garantissant l'égalité des citoyens devant l'administration.

La carte départementale a peu évolué, à l'exception de celle de la France impériale aux 130 Départements ou de celle du 10 mai 1871 amputée de l'Alsace et de la Lorraine.

Aussi, le projet de réforme le plus emblématique et le plus abouti est certainement le projet de **Michel Debré** intitulé « la mort de l'Etat républicain » publié en 1947.

Dans son essai, **Michel Debré** inquiet de voir l'étroitesse des limites administratives des Départements, notamment pour répondre aux nécessités de la reconstruction et du déploiement de l'action publique, proposait d'agrandir les Départements et de porter leur nombre à 50.

Certains Départements étaient regroupés comme la Charente et la Charente-Maritime ; le Haut-Rhin et le Bas-Rhin ; le Jura, la Haute-Saône, le Doubs et le Territoire de Belfort ; l'Aude et les Pyrénées-Orientales. D'autres étaient redessinés comme le Nord du Cantal, l'ouest de la Haute-Loire, le Puy-de-Dôme et le sud de l'Allier.

Après une longue période d'oubli, l'idée de diminuer le nombre des Départements réapparaît avec la critique du « millefeuille territorial » formulée il y a 40 ans, qui rendrait la décentralisation de 1982 illisible, inefficace et coûteuse.

Puis, le rapport Attali de 2008 rayait de la carte les Départements tandis que le rapport Balladur de mars 2009 encourageait les fusions de Régions (ramenées à une quinzaine et plus densément peuplées). Ce projet préconisait leurs fusions avec les Départements, en simplifiant la procédure de regroupement des Régions et en autorisant sa transposition aux Départements.

La critique du morcellement de la carte administrative française devait prendre corps dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales qui prévoyait une nouvelle procédure de regroupement entre Départements validée par décret en Conseil d'Etat, après accord des assemblées délibérantes respectives et consultation obligatoire des habitants. La loi prévoyait aussi le cas des fusions entre Départements et Régions mais aussi le cas des transferts de Départements vers d'autres Régions. Enfin, la loi remplaçait les conseillers généraux et les conseillers régionaux par les conseillers territoriaux.

Désormais, le code général des collectivités territoriales prévoit différentes possibilités de fusion bien peu utilisées qui toutes doivent être approuvées par la loi ou par un décret. Depuis 10 ans, beaucoup d'idées sont lancées mais peu se transforment en projets comme ceux des Hautes-Alpes et de l'Isère ou de la Savoie et de la Haute-Savoie.

La loi du 16 janvier 2015 a tenu compte de l'échec de la procédure en 2013, pour la fusion de la Région Alsace avec le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, en supprimant pour les fusions de Départements l'obligation de consultation de la population concernée.

Aujourd'hui, l'article L.31114-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que :

- La fusion ne peut concerner que des Départements limitrophes appartenant à une même Région,
- L'initiative de la procédure appartient aux conseils départementaux concernés, qui doivent adopter des délibérations concordantes, à la majorité des 3/5^{ème} des suffrages exprimés,
- La délibération est portée à l'ordre du jour du conseil départemental à la demande d'au moins 10 % des membres,
- Si l'un des Départements concerné comprend des territoires de montagne, l'avis du comité de massif est sollicité,
- La décision appartient au Gouvernement, qui n'est pas lié par les délibérations concordantes des conseils départementaux mais dispose d'un pouvoir d'appréciation et qui, le cas échéant, prononce la fusion par décret en Conseil d'Etat.

C'est cette absence de décision incompréhensible qui bloque depuis trois ans le projet de fusion des Hauts-de-Seine et des Yvelines.

B. Des élus départementaux qui préfèrent une approche prudente et attentive aux contextes locaux

Comme le souligne le rapport de la mission sénatoriale précité, les élus Départementaux hésitent à lancer des projets de fusion.

Ainsi, **Claude Riboulet**, président de l'Allier évoque la situation spécifique de chaque Département « *vu la situation géographique du Département, la fusion consisterait soit à s'associer avec plus pauvre et plus rural, soit à s'associer avec un Département qui serait susceptible de le faire oublier* ».

De même, le président du Calvados **Jean-Léonce Dupont** souligne que « *la difficulté dans la fusion de Départements entre eux, c'est de leur retirer l'un de leurs principaux atouts : la proximité et la capacité d'apprécier, avec un véritable ancrage territorial, les politiques menées à leur échelle* ».

C'est ce souci qui a conduit la Charente et la Charente Maritime à collaborer en mutualisant leurs services des archives, leurs comités du tourisme et leurs SDIS. Le Président Dominique Bussereau indique néanmoins qu'il n'y a pas de volonté de fusion entre les deux Départements.

L'ADF partage cette prudence concernant cette variété de rapprochements entre les Départements que l'étude décrit et qui vont de la simple entente, à la fusion en passant par des mutualisations ou des efforts de coordination de certaines politiques publiques.

Cependant, certaines serviront de cadre ou de support, non pas à une réforme territoriale de grande ampleur imposée d'en haut mais à un renouveau de la décentralisation, émanant du terrain.

- *Le souci de coller d'abord aux réalités locales*
 - L'entente entre la Loire et la Haute-Loire : une coopération souple et respectueuse de l'identité de chaque Département

Le début du rapprochement entre ces deux Départements de la nouvelle Région Auvergne-Rhône-Alpes a débuté en octobre 2019, avec la signature entre les deux Présidents **Georges Ziegler** et **Jean-Pierre Marcon** d'une convention de partenariat de 5 ans portant sur une mutualisation progressive des travaux routiers, une amélioration de l'accès aux services publics et favorisant l'attractivité des deux Départements par le sport ou la culture.

Des coopérations doivent aussi se généraliser dans le tourisme, la protection des milieux naturels, l'agriculture, l'ingénierie territoriale, le numérique, les collèges, les routes et l'action sociale.

En premier lieu, il s'agissait tout d'abord, dans un contexte de rigueur budgétaire, de réaliser à moyen terme des économies budgétaires significatives en fonctionnement pour préserver les capacités d'investissement dans le développement des deux Départements.

En second lieu, il fallait imaginer comme l'exprimait le Président de la Loire, **Georges Ziegler**, « *un contrepoids à une menace bien réelle* », pouvant conduire à « *une disparition des Départements* » et pour ne pas les considérer que comme « *des exécutants d'une politique uniformisée, élaborée par les cabinets et les élus hors sol* ».

Pour le Président de la Haute-Loire, **Jean-Pierre Marcon**, il s'agissait de faire preuve d'imagination pour assurer la continuité et la qualité des services publics départementaux dans un contexte financier et institutionnel défavorable.

La méthode de rapprochement retenue par les deux Départements limitrophes a été celle d'une approche très progressive et pragmatique.

La mise en place d'outils de coopération, traduisant une forte confiance mutuelle, va permettre à terme d'exercer ensemble des compétences partagées, d'apporter des aides plus efficaces à l'agriculture, de créer des modalités communes de mise en œuvre de la solidarité sociale, d'améliorer l'entretien du réseau routier départemental et de créer, grâce à la « conférence de l'entente », une véritable instance politique de coordination.

- Trois Départements : la Sarthe, la Mayenne et le Maine-et-Loire mutualisent leurs moyens pour se renforcer

L'impact de la réforme territoriale de 2015, mais aussi les effets indirects de l'abandon du grand projet d'aménagement de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes en Loire-Atlantique, ainsi que la forte attractivité des métropoles de Nantes ou de Rennes ont incité les élus des trois Départements à se renforcer en se rapprochant, sans toutefois envisager un projet de fusion à court terme.

Les trois présidents se rencontrent régulièrement pour faire des points d'étapes sur les mutualisations engagées ou les nouveaux projets. Pour **Olivier Richefou** président de la Mayenne, « *la mutualisation existe déjà comme celles du laboratoire interdépartemental Inovalys, l'un des plus grands de France* ».

Pour **Christian Gilet**, président du Maine-et-Loire, les mutualisations entre les trois Départements se justifient par la proximité « *d'une métropole nantaise tentaculaire qui aspire beaucoup et redistribue peu et un Département de la Vendée qui dispose déjà de nombreux atouts* ».

La mutualisation se poursuit avec la création d'un fonds d'investissement pour l'environnement, un élargissement de l'offre de soins autour du CHU d'Angers et le rapprochement entre les trois pôles dédiés à l'enseignement supérieur, situés respectivement à Angers, au Mans et à Laval.

- o ***Des rapprochements techniques mais significatifs***
- Le Loir-et-Cher et l'Indre

Il faut souligner que le projet ne repose pas sur un portage politique. Il ne s'agit pas de modifier le nom, le périmètre de chaque Département. Ainsi, par exemple l'intention initiale de mutualiser des fonctions supports entre les deux Départements n'a pas encore abouti.

Pour autant, selon **Xavier Patier**, directeur général des services du Loir-et-Cher, les coopérations interdépartementales ne peuvent que renforcer le rôle de collectivités intermédiaires que sont les Départements en optimisant les moyens dédiés à leurs politiques publiques surtout dans un contexte de rigueur budgétaire.

La caractéristique de ce projet de rapprochement que font vivre les deux directions générales, est de renforcer le poids des deux collectivités dans un environnement régional en mutation depuis la dernière réforme territoriale qui a vu successivement la montée en puissance de la Région, la création de grandes intercommunalités et la faiblesse des petites et moyennes Communes.

Mais, pour **Xavier Patier**, le Département et ses voisins ont, en se rapprochant, une carte à jouer pour fédérer les différentes structures intercommunales.

Le choix politique qui a été fait consiste à engager la mutualisation des sections d'investissement des deux collectivités, comme cela a été le cas en matière de marchés publics depuis cinq ans.

D'autres rapprochements pourraient être engagés comme ceux concernant les laboratoires sanitaires départementaux ou la mutualisation des fonctions supports des services départementaux d'incendie et de secours.

Si en matière de tourisme les structures demeurent distinctes, les projets communs pour valoriser le Val de Loire existent et des politiques intégrées se mettent en place.

Ainsi, une communication touristique commune et une marque « Touraine » ont été créées.

- L'Indre-et-Loire se rapproche du Loir-et-Cher mais aussi des Communes et EPCI.

Selon **Boris Courbaron** Directeur général des services d'Indre-et-Loire, il existe une volonté politique de rapprochement entre l'Indre-et-Loire et le Loir-et-Cher depuis trois ans qui a engendré de bonnes relations entre les équipes techniques (les deux directeurs généraux se réunissent au moins une fois par mois).

Ainsi, le 19 janvier 2019, une convention de coopération et de partenariat a été signée par les deux présidents de Départements.

L'accord prévoyait des actions de coopération, fondées sur des processus de convergence, la recherche d'économies d'échelles et le partage d'expériences.

Un Comité de direction se réunit une fois par semestre et les sujets communs relatifs aux ressources, solidarités ou aménagement du territoire peuvent y être abordés.

La question du développement de la fibre optique a permis aux deux Départements de signer une convention pour l'adoption d'un schéma commun de développement de la fibre optique et un syndicat mixte interdépartemental a été créé.

Le second point de rapprochement concerne le tourisme avec la fusion des deux agences départementales de tourisme ainsi que la marque « Touraine » (avec l'Indre) et toutes ses déclinaisons : réseau WIFI touristique, « Job tourisme insertion » pour les bénéficiaires du RSA...

Le Département d'Indre-et-Loire entretient des relations avec la métropole de Tours mais on ne peut pas parler de rapprochements spontanés. Néanmoins, une convention de gestion d'un an, soutenue par une volonté administrative forte, existe entre le Département et Tours métropole sur la voirie, les ouvrages d'art et le laboratoire Départemental.

Dans le cadre d'une conférence Départementale des territoires (mensuelle), le Département coopère plus étroitement avec les communes et communautés de communes rurales de son territoire, notamment avec les plus fragiles, s'agissant par exemple de la mise à disposition d'un service d'information géographique et d'un partenariat financier de 11 millions d'euros d'investissements.

Enfin, sans développer de rapprochement entre les services départementaux d'incendie et de secours, un groupement d'intérêt public concernant l'habitat public a été créé et associe pour l'instant l'Indre-et-Loire, le Maine-et-Loire, la Sarthe et la Loire-Atlantique.

- ***Entre union libre et recherche de collaboration informelle efficace***

- L'Isère et les Hautes-Alpes

En 2017, les Présidents de ces deux Départements n'appartenant pas à la même Région ont souhaité renforcer leur coopération en adoptant, dans le cadre d'une collaboration plus efficace, un plan d'action destiné à augmenter la capacité d'action départementale

dans les domaines des routes, du tourisme, de la culture et à réduire leurs dépenses de fonctionnement.

Pour **Jérôme Scholly**, directeur général des services des Hautes-Alpes, il s'agissait d'officialiser une collaboration entre élus et équipes techniques mais aussi de mieux se connaître pour créer une communauté de travail entre les deux Départements.

Si l'adoption d'une politique des transports commune apparaissait comme une évidence, le Président de l'Isère **Jean-Pierre Barbier** rappelait, lors d'une conférence de presse en date du 28 mars 2017, « *les conditions actuelles ne sont pas réunies pour la fusion, il n'empêche que nous voulons travailler ensemble* ».

Malgré la difficulté de s'affranchir de l'appartenance à deux Régions différentes, un certain nombre de services pouvaient être mutualisés : les archives Départementales, le suivi des mineurs non accompagnés, les achats, la culture, les routes ou le déneigement, les services d'incendie et de secours.

Ils y sont incités, comme le précise **Séverine Battin**, directrice générale des services de l'Isère, car ces deux Départements alpins subissent aussi l'attraction de deux grandes métropoles, le Grand Lyon et Grenoble-Alpes Métropole qui forment un croissant avec le Département du Rhône au nord où se concentrent l'essentiel de l'industrie, du tertiaire et la population régionale.

Aujourd'hui, la démarche de rapprochement du point de vue politique a été quasiment stoppée compte tenu des différences de situation financière ou des contraintes d'équilibre entre zones rurale et urbaine. De plus, il n'y a pas de désir particulier de rapprochement exprimé par la population.

Cependant, les Directions générales de la Drôme et celles des deux Départements précités coopèrent sur des projets décidés par les élus de continuité routière ou d'axes structurants comme l'axe Grenoble-Briançon (100 millions d'euros de travaux) ou l'axe Sisteron-Grenoble (200 millions d'euros de travaux) et de reconstruction d'ouvrages d'art stratégiques comme le tunnel du Chambon.

S'agissant des routes, les deux Départements qui investissent en commun sur des routes de montagne très fréquentées avec d'importants aléas climatiques, ont mis en place ensemble une information numérique à destination des usagers de la route.

A titre exceptionnel, les deux Présidents ont obtenu des Archives de France la possibilité, pendant sept ans, de délocaliser les archives des Hautes-Alpes en Isère, dans un nouveau bâtiment situé à Saint-Martin-d'Hères pour la construction duquel 10 millions d'euros ont été investis.

Un fort développement de la lecture publique, grâce au recrutement d'intervenants-mobilité communs, est attendu de ce projet qui suscite beaucoup d'intérêt et qui confirme une tendance au rapprochement.

D'autres projets communs en matière de tourisme et de sports-nature (Parc des Ecrins) existent également.

Par ailleurs, le Département de l'Isère a la chance d'animer les structures intercommunales au sein d'une conférence et d'apporter son soutien dans le cadre de conventionnements comme pour la Gemapi et d'apporter des aides exceptionnelles aux Communes et EPCI en matière d'économie sociale et solidaire par exemple.

Pour le sud de l'Isère la coopération avec les bassins de vie s'inscrit dans une relation de proximité qui s'est intensifiée pendant la crise sanitaire.

Jérôme Cholly rappelle que les Hautes-Alpes qui connaissent de forts contrastes historiques et géographiques entre le nord et le sud s'interrogent sur d'autres rapprochements notamment avec les Alpes-de-Haute-Provence sur des « territoires de transition » où par exemple la lecture publique serait soutenue par l'apport d'un système d'information géographique commun.

De même, l'agence d'ingénierie Départementale intervient dans le cadre de ses missions au profit des petites Communes et des petites intercommunalités.

L'apport Départemental est de maintenir un équilibre pour le développement de ces collectivités et prend pour l'essentiel la forme de conventions financières annuelles.

- Le Cher et l'Indre

Dans ces deux Départements, si la fusion n'est pas à l'ordre du jour, il existe cependant une certaine volonté politique de développer l'attractivité économique et touristique des deux Départements avec les projets de développement du très haut débit, de défense de l'aéroport de Châteauroux et de lancement de la marque « Berry ».

Cette union libre Départementale va permettre de réfléchir à une stratégie commune d'aménagement du territoire concernant les liaisons ferroviaires Paris-Orléans, Limoge-Toulouse ou routières Bourges-Gien, Bourges-Châteauroux, Bourges-Nevers.

- Le Calvados ardent défenseur d'une coopération normande élargie qui préserve les atouts du Département

En réponse à une question posée par la mission d'information du Sénat le 4 mars dernier sur les évolutions institutionnelles, le Président du Calvados, **Jean-Léonce Dupont**, précisait que le sujet de la fusion du Calvados avec un autre Département n'était pas à l'ordre du jour.

Toutefois, il soulignait qu'il était très favorable à « *des coopérations entre Départements dans un cadre informel* ». Ainsi, les échanges entre les cinq Départements normands depuis cinq ans ont permis de nombreux échanges entre les Présidents mais aussi entre leurs services. Il rappelait que les rapprochements à cinq (G5) peuvent aboutir à des mutualisations de fonctions comme celle des achats mais aussi s'organiser à quatre autour d'un laboratoire interdépartemental d'analyse ou même s'entendre à trois en matière de coopération maritime.

Ainsi, en dehors de projets communs comme ceux de l'habitat, du patrimoine culturel, de la gestion de l'eau et du milieu aquatique ou de la protection de la pêche, il s'est agi de créer « une identité nouvelle » grâce à une complémentarité entre les politiques Départementales et régionales du tourisme.

Un « G6 normand » a permis un rapprochement des cinq Départements avec la Région Normandie :

- en organisant des transferts ou des délégations de compétences en matière d'aides économiques, en signant des conventions d'exercice concerté pour aider l'agriculture en crise, soutenir la filière pêche ou développer le très haut débit,
- dans le domaine des compétences partagées (sport, culture, jeunesse, environnement) ou imbriquées (aménagement du territoire et solidarité territoriale, formation-emploi et insertion...).

Pour le **Président Dupont**, le Département peut jouer ainsi un rôle plus opérationnel avec les politiques publiques de proximité alors que la Région a pour vocation la stratégie et les grands investissements.

Pour aller plus loin, le Président estime d'une part qu'une étude d'impact démontrant la pertinence en matière de performance de gestion mais aussi la dimension historique ou géographique d'une fusion est incontournable.

D'autre part, la fusion interdépartementale ne doit pas nuire à « la proximité et la capacité d'apprécier les politiques publiques menées à son échelle ».

Ainsi, le Calvados et les autres Départements normands sont donc favorables à des coopérations souples, obéissant d'abord à une logique d'amélioration de la relation et de l'offre de services à l'utilisateur et permettant ensuite d'assurer « une couture

administrative » en matière de continuité d'exploitation des routes, de sectorisation scolaire, de mise à disposition d'équipements publics auprès des bassins de vie situés à cheval entre les Départements.

Le 24 septembre dernier, les cinq Départements faisaient front commun et se plaçaient ensemble « *au cœur de la relance* » :

- la relance sociale pour favoriser l'insertion de jeunes primo-entrants sur le marché du travail, le recrutement et l'accompagnement de bénéficiaires du RSA, le doublement des bourses scolaires, le soutien aux jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance, le soutien aux structures d'insertion par l'emploi. Mais aussi pour obtenir de l'Etat un bouclier social grâce auquel les dépenses de RSA supérieures à 5 % seraient prises en charge ;
- la relance économique pour apporter leur contribution à l'effort public dans le plan de relance, favoriser l'accès des jeunes aux sports de pleine nature, aider les Communes à lancer des chantiers de moins de 100 000 euros, soutenir le tourisme avec des chèques cadeau, attribuer des aides aux PME-PMI, soutenir le secteur culturel, maintenir de hauts niveaux d'investissement, accompagner les projets verts et solidaires du plan de relance.

En définitive, les Départements du G5 normand n'ont pas choisi la fusion mais des mutualisations pour renforcer l'efficacité des politiques publiques.

Ils viennent d'annoncer la création d'une cellule interdépartementale d'inspection des foyers de l'enfance et des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) qui donnera corps à la compétence de contrôle des Départements concernant les effets de l'organisation et du fonctionnement sur la santé, la sécurité et le bien-être des enfants.

IV. La promesse d'une démocratie locale renouvelée grâce aux projets de fusion des Départements

A. Les « montagnes-russes » de la coopération interdépartementale ou les difficultés d'une longue ascension vers la fusion

- La fusion inaboutie de la Savoie et de la Haute-Savoie

Dès 1983, une institution interdépartementale commune aux Départements de Savoie et de Haute-Savoie « l'entente régionale de Savoie » était créée afin de donner une identité commune à la Savoie et préparer l'exercice conjoint de compétences dans le tourisme, l'agriculture, la forêt et la protection de l'environnement.

L'appellation « Savoie-Mont-Blanc » créée en 2006 a été une marque fédératrice des territoires du pays de Savoie qui a favorisé un espace de projets partagés.

Les deux Départements ont créé l'établissement public de coopération « Savoie-Mont-Blanc » suivie d'un conseil interdépartemental Savoie-Mont-Blanc en 2016, doté d'un budget de 22,2 millions d'euros (en 2017), animé par un conseil d'administration paritaire de trente membres et présidé alternativement par les présidents des deux collectivités.

Cette assemblée politique, dotée d'une autonomie financière, se réunit chaque trimestre sur des sujets communs comme le tourisme, l'enseignement supérieur et la lecture publique. Malgré cela le rapprochement n'a pas donné naissance à une fusion.

Même si, en 2018, comme l'évoque le rapport sénatorial précité, « la question de la fusion des deux Départements savoyards est revenue sur le devant de la scène à la suite de la remise du rapport du Préfet Marx sur la création d'une nouvelle collectivité alsacienne ».

En définitive, la Haute-Savoie a préféré reporter le débat au renouvellement Départemental prochain, pour l'envisager à l'horizon 2027.

Toutefois, de nombreuses preuves de rapprochement existent et concernent au premier chef l'attractivité touristique de la Savoie mais aussi les soutiens financiers à l'Université des Pays de Savoie ou la création de la marque « Savoie » ainsi que des actions de soutien au développement du Pays Savoyard.

Mais peut-on parler d'une préfiguration d'un Département fusionné ?

S'agissant de la Savoie, il existe une volonté de passer à la vitesse supérieure et de rendre plus effectif le rapprochement grâce à la fusion, compte tenu de l'immensité de la Région Auvergne-Rhône-Alpes et de la faiblesse du réseau des petites Communes et des EPCI.

Pour les équipes techniques Départementales, le bilan est positif car les services des deux Départements travaillent bien ensemble et ont le sentiment de promouvoir une histoire Départementale récente (1860) et de préparer un destin commun « *deux Départements sur un même territoire* » comme le souligne le directeur général des services de la Savoie, **Yves Sarran**.

Yves Sarran rappelle qu'en 2016, au moment de la création du conseil interdépartemental, trois séries de questions s'étaient posées comme celles :

- du poids politique d'un Département d'1,2 million d'habitants dans une Région fusionnée de plus de 8 millions d'habitants,
 - de la garantie d'un meilleur équilibre et d'une plus grande cohésion en matière d'aménagement du territoire (10 000 km²),
 - de la définition d'un juste niveau de service avec un budget d'1,5 Milliard d'euros.
- Pour aboutir à de solides coopérations horizontales entre Départements

Depuis 2016, la Haute-Savoie et la Savoie ont approfondi leurs rapprochements mais ignorent à quelle échéance interviendra la fusion.

Sous l'autorité du conseil interdépartemental, les rapprochements ont permis :

- L'affirmation d'un chef de filât commun en matière d'action sociale pour faciliter les démarches des usagers et donner des réponses identiques aux usagers en matière de prestations sociales amis aussi pour améliorer l'accueil des mineurs, pour augmenter les capacités d'accueil de l'aide sociale à l'enfance et aux familles et adopter un schéma de l'action sociale commun,
- La définition d'une politique commune d'aide à l'enseignement supérieur qui a renforcé la capacité de négociation des Départements vis-à-vis de la Région ou de l'Etat.
- La modernisation du réseau routier (6 229 kilomètres) et l'optimisation des moyens,
- La première destination mondiale de sports d'hiver pour valoriser la filière touristique sportive en direction des jeunes et améliorer l'accueil en gîte.

B. Un projet de fusion presque abouti pour fonder une identité commune à l'échelle interdépartementale

- La longue marche vers la fusion des Hauts-de-Seine et des Yvelines va-t-elle impulser de nouvelles dynamiques territoriales ?

Tout d'abord, il est attendu de la fusion des deux Départements de l'ouest parisien un effet amplificateur sur l'attractivité et le développement du Grand-Paris. Les études indiquent qu'un projet territorial interdépartemental des Hauts-de-Seine et des Yvelines de cette importance est promis à un grand avenir puisqu'il correspond aux habitudes de vie des habitants, aux choix des acteurs économiques et aux nécessités de l'action publique dans les domaines du logement, des transports et du développement durable.

C'est avant tout un projet territorial qui vise à améliorer et à accompagner les modes de vie et d'organisation des habitants et des entreprises de la région parisienne.

Selon ses initiateurs, les présidents **Patrick Devedjian** et **Pierre Bédier**, le projet ne devrait pas modifier la collectivité Départementale de proximité, afin qu'elle continue à exercer sa vocation de solidarité, équivalente en nombre d'habitants (2,6 millions) et en étendue au Département du Nord (5743 Km²).

La fusion aboutira à la création d'un seul Département disposant *d'un PIB d'environ 150 milliards* et sera le moteur de nouvelles dynamiques territoriales et économiques ainsi que de mobilités innovantes, grâce à un budget d'investissement de 800 millions d'euros.

Par ailleurs, la fusion favorisera aussi une prospérité culturelle et éducative au service de ses habitants et prendra en compte la préservation des espaces naturels et du cadre de vie. Le projet permettra de faire des économies d'échelle importantes.

Mais, l'histoire du projet montre qu'il est difficile de fusionner deux Départements dans un Etat aussi centralisé que la France, surtout lorsqu'il s'agit de Paris. La délibération conjointe, votée le 30 juin 2017, relative à la fusion a reçu à ce jour une fin de non-recevoir de la part du Gouvernement.

Le directeur général des services des Yvelines, **Yves Cabana** souligne que face au blocage politico-juridique actuel, le projet territorial initial a laissé sa place à une coopération interdépartementale qui marche puisqu'elle s'appuie sur des services publics plus homogènes qui interviennent selon une logique de subsidiarité.

Ainsi, depuis 3 ans un établissement public interdépartemental a été créé et gère déjà l'entretien et l'exploitation de près de 2000 kilomètres de routes.

Il a permis d'organiser la mutualisation des services des archives, de l'adoption, de l'archéologie préventive, de l'éducation, de la construction et de l'entretien des collèges.

Concernant la commande publique une économie d'échelle est estimée à 1,8 million d'euros en 2016 concernant l'achat des véhicules.

En 2018, la moitié des activités avaient déjà été mises en commun et un schéma commun d'organisation sociale et médico-sociale avait été élaboré pour 5 ans avec une plateforme d'accompagnement d'adultes handicapés de 42 places.

Un foyer d'accueil médicalisé interdépartemental pour 66 adultes autistes et 50 patients atteints de troubles psychiques sera ouvert aux Mureaux en 2021.

Par ailleurs, un groupement d'intérêt public de l'insertion a été créé en 2019 et porte une plateforme numérique pour l'emploi des bénéficiaires du RSA avec un objectif de 60% de retour à l'emploi sur un an.

Depuis la rentrée scolaire 2020/2021, une aide financière de 80 à 100 euros « le Pass + » existe pour favoriser, sous la forme d'un porte-monnaie électronique, la pratique d'activités sportives ou culturelles des jeunes de 10 à 18 ans des deux Départements. Dans le cadre du service unifié de l'éducation, il faut citer les projets « 5000 collégiens à Versailles » (numérique en 2020) ou le chœur interdépartemental des collèges qui se produira en juin 2021 sur « la scène musicale » de Boulogne-Billancourt.

Enfin, **Yves Cabana** précise qu'un Département plus puissant pourra agir plus efficacement contre les déserts médicaux à l'image de la construction en cours de 20 maisons médicales dans les Yvelines pour un coût de 40 millions d'euros.

- En second lieu, la fusion en cours entre les Hauts-de-Seine et les Yvelines est une réponse Départementale intelligente à un processus métropolitain de la région parisienne, susceptible de créer des déséquilibres dans de nombreux domaines.

Ainsi, ce processus métropolitain a conduit à une sur-densification de la petite couronne au risque d'abandonner les territoires périphériques, un processus qui favorise le développement du cœur métropolitain au dépend de l'attractivité de la périphérie.

Il s'agit d'une réaction Départementale :

- Pour conserver la place de l'Île de France dans la compétition des « villes - mondes » créatrices de richesse économique et de rayonnement culturel, mais aussi pour pallier le risque de concentration d'un trop grand nombre d'habitants sur une petite surface du territoire métropolitain, qui ne prendrait en compte ni l'aire de l'agglomération, ni l'aire urbaine parisienne, lesquelles correspondent pourtant aux territoires vécus ;
- Pour corriger les inégalités territoriales créées par une politique d'aménagement du territoire excluant des quartiers urbains ou des espaces ruraux de la dynamique métropolitaine, favorisant le déclin des centres-villes de nombreuses Communes périphériques, la dégradation de leurs espaces publics ou les difficultés de circulation. La fusion permettra de corriger a contrario une sur-représentation des métiers du tertiaire à haute valeur ajoutée et au cœur de la

métropole parisienne et d'identifier les angles morts en matière de transport (notamment pour les Yvelines) figurant dans le projet de « Grand Paris Express ».

La fusion des deux Départements franciliens qui répond à la nécessité de renforcer le rôle de l'ouest parisien en faisant une « locomotive de l'attractivité » régionale se heurte pour l'instant, au refus du Gouvernement d'y donner suite dans l'attente d'une hypothétique réforme de l'organisation institutionnelle du Grand Paris.

Patrick Devedjian écrivait en janvier dernier que dans un contexte de transfert de la fiscalité Départementale, de ponction de droits de mutation sur les Départements d'Ile de France, « *notre fusion apparait de plus en plus nécessaire pour maintenir notre trajectoire, nos efforts de gestion, notre pression fiscale modérée, les services rendus aux habitants des deux territoires, un rôle majeur d'investisseur public et d'acteur de la solidarité territoriale, sans reporter la charge sur les autres...* ».

L'objectif d'une fiscalité modérée doit se traduire par des économies de fonctionnement de 200 millions sur cinq ans et par une capacité d'investissement de 800 millions par an.

Cette fusion a été soutenue par une démarche citoyenne et avant la crise sanitaire, les deux Départements avaient annoncé l'organisation d'une large consultation des habitants, après que les 9/10^{ème} des élus aient approuvé le projet de fusion en juin 2017.

C. La réalisation imminente du grand projet alsacien de fusion du Haut-Rhin et du Bas-Rhin au service d'une démocratie locale renouvelée

La loi du 2 août 2019 a consacré la dynamique de création d'un Département unique doté de compétences dérogatoires : la Collectivité européenne d'Alsace.

Cette collectivité d'un nouveau type verra le jour le 1^{er} janvier 2021.

La principale innovation sera la réalisation d'un schéma transfrontalier prévoyant un volet opérationnel pour les projets structurants comme les déplacements routiers et autoroutiers et des coopérations dans le domaine sanitaire à l'échelle européenne.

Le nouveau Département sera compétent pour l'enseignement des langues et cultures régionales et assurera la promotion de l'attractivité régionale de l'Alsace en France et à l'étranger.

Le projet a été construit après un long cheminement à l'initiative des deux présidents de Départements et la population a été associée à chacune des étapes de son élaboration.

Le rapport de la mission sénatoriale précité rappelle, s'agissant des singularités de l'Alsace, que la création de la nouvelle collectivité visait « *à redonner une existence institutionnelle* » à l'Alsace, notamment après l'échec de la consultation de 2013 relative à la fusion de la Région Alsace avec les deux Départements et surtout après la colère suscitée par la création imposée par la loi du 16 janvier 2015 de la Région Grand Est.

Cependant, la mission observe que les services déconcentrés de l'Etat seront maintenus et auront à leur tête un Préfet du Haut-Rhin et un Préfet du Bas-Rhin au risque d'interdire toute correspondance entre la circonscription de l'Etat et le nouveau périmètre de la collectivité européenne d'Alsace.

Pour **Delphine Jolly**, directrice générale des services du Bas-Rhin, « *le sens de cette fusion est l'aboutissement de la décentralisation par la différenciation et apparaît au bon moment pour corriger une anomalie de l'histoire concernant l'identité alsacienne. C'est un moment exceptionnel où l'institutionnel épouse l'histoire* »

En ce qui concerne le Haut-Rhin, il s'agissait en 2016 d'anticiper une nouvelle évolution de la décentralisation, de lui apporter « des facilités », s'agissant de l'Alsace.

Considérant l'ampleur de ce projet, il fallait une détermination politique absolue de la part des élus Départementaux pour lever les incertitudes politiques, financières ou managériales pendant plusieurs années.

Le pilotage tout entier orienté vers la recherche d'un « nouvel ADN institutionnel » doit désormais tenir compte d'une mise en œuvre prévue au 1^{er} janvier 2021 et d'échéances électorales fixées en mars de la même année.

Aussi, le travail de préparation selon la méthode projet était essentiel afin d'être suffisamment robuste pour avancer, rassurer et convaincre.

La relation partenariale avec l'Etat a permis une pleine reconnaissance du Département, en tant que collectivité de première importance correspondant aux objectifs prioritaires de l'Etat.

Aussi, les propositions d'évolution des compétences Départementales sont apparues comme des évidences, notamment l'intervention de la future collectivité dans les champs de la proximité que sont : le développement tourisme et de la restauration ;

la promotion de l'agriculture et des circuits courts ; le sport et la culture et surtout le chef de filât du domaine transfrontalier.

Cette idée de subsidiarité rendra possible de nouvelles coopérations nouvelles avec l'Etat ou la Région. La mise en œuvre de compétences supplémentaires devra donner un « supplément d'âme » au projet alsacien et montrer que la fusion institutionnelle peut créer de la valeur ajoutée.

La proximité doit demeurer une priorité, aussi bien pour maintenir cette adhésion exceptionnelle des citoyens au projet et leur participation aux choix concernant les actions prioritaires à mener.

Le projet doit respecter un pacte fiscal qui limitera les hausses d'impôts et favorisera les économies d'échelles tout en défendant le principe d'équilibre des dépenses et des recettes.

Les équipes techniques en charge de la préfiguration de la collectivité nouvelle ont le sentiment qu'elles participent à l'invention d'un nouveau modèle de collectivité territoriale, à un renouveau de la décentralisation.

L'Etat est ainsi très engagé car il considère que le projet de fusion est le modèle de représentation et d'organisation territoriale qu'il promeut pour les collectivités locales, un projet à la fois fondé sur les principes de subsidiarité et de différenciation.

En définitive, pour **Delphine Jolly** « *ce projet repose sur une forte volonté politique et sur l'affirmation d'une identité alsacienne* ».

Le point de vue technique du Haut-Rhin s'est exprimé à travers le témoignage du directeur du projet, **Nicolas Ducrocq**. Il rappelle que dès 2015, le projet de recréer l'identité alsacienne s'est imposé jusqu'à faire l'objet d'un consensus stratégique, matérialisé par « l'accord de Matignon » d'octobre 2018.

L'accord avait été précédé en juin 2018 d'une consultation citoyenne exceptionnelle qui avait réuni plus de 15 000 participants dans les deux Départements.

S'agissant de la méthode, les deux Départements se sont décrits à travers 450 fiches projets pour établir un diagnostic identifiant à la fois les points de convergence et de divergence concernant leurs politiques publiques et leurs principales actions respectives.

Structurée autour de 8 axes, la démarche a été conduite par un comité de pilotage politique, composé de 18 élus autour des deux présidents et d'un comité stratégique articulé autour des deux directeurs généraux.

Afin d'assurer la viabilité du projet au 1^{er} janvier 2021, 76 projets de convergence obligatoire et sensible ont été retenus. Une vingtaine d'autres sont obligatoires d'un point de vue juridique et fonctionnel. Quelques 170 projets feront l'objet d'une convergence facultative, compte tenu de leur sensibilité politique.

Après la parution du décret du 27 février 2019 portant regroupement des Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, un cahier des charges de lancement d'une assistance à maîtrise d'ouvrage relative à la conduite du changement a été élaboré et comprenait trois lots : les cultures professionnelles, les systèmes d'information, les ressources humaines.

Pour la nouvelle collectivité, l'enjeu fondamental est celui du projet transfrontalier, où le Département fusionné exercera pleinement son chef de filât qui fera de l'Alsace un territoire d'expérimentation unique en France.

Ce nouveau rôle aura un effet sur la gestion des fonds européens sans toutefois que le Département soit reconnu comme autorité de gestion.

Le second enjeu, est l'émergence d'un socle social commun incarnant pleinement la solidarité Départementale.

L'Alsace va apparaître comme un territoire d'expérimentation remarquable, auquel les deux Départements adhèrent pleinement, soutenu par le Parlement et l'Exécutif, car comme le soulignait l'ancienne présidente du Haut-Rhin, Brigitte Klinkert, « le cœur du projet est l'Europe ».

La communication avec les citoyens a été portée par les deux Présidents et nourrie par un discours politique personnel.

Les engagements pris par le Gouvernement concernant le calendrier du projet ont été tenus et des relations de confiance entre les deux Départements et l'Etat ont existé depuis le démarrage du projet.

Toutefois, cette relation exceptionnelle est fragile car concernant par exemple la fusion des maisons Départementale du handicap ou des services d'incendie de secours des réponses se font attendre. Même inquiétude pour la parution de l'ordonnance Alsace attendue cet été.

Est-ce un signe que le travail de co-écriture du projet est interrompu ?

Les six derniers mois qui précèdent le début officiel de la fusion sont ou seront marqués par :

- La réunion d'un comité de pilotage en juillet consacré à la poursuite de la construction politique concernant la convergence des politiques culturelle, environnementale, du bilinguisme, du schéma transfrontalier,
- Le choix du siège provisoire de la future collectivité fusionnée en septembre,
- La définition de modalités de fonctionnement et d'organisation de l'assemblée délibérante, pour la tenue d'une assemblée plénière en janvier 2021,
- Une préparation et une prévision budgétaire communes en vue d'adopter un budget de continuité et de transition en février 2021.

L'une des compétences phares sera le développement du bilinguisme franco-allemand pour meilleur enseignement de l'allemand dans les collèges.

En ce qui concerne le transfrontalier, l'action du Département portera sur la désaturation du réseau de transport et des infrastructures de communication qui ne comprend qu'une seule voie de communication autoroutière de 300 kilomètres relie Strasbourg à Belfort. Un débat existe concernant la perception de l'écotaxe que les Départements refusent de transférer. Or la taxe permettait de réguler le trafic et d'entretenir le réseau.

Une interrogation demeure concernant la question du retour de la gestion des transports interurbains ou scolaires au Département que le gouvernement refuse d'aborder dans l'immédiat.

Enfin, **Nicolas Ducrocq** observe les nécessaires corrélations qui existent entre la construction politique d'un projet de fusion comme celui de l'Alsace par rapport à sa construction administrative.

Ainsi, il est important de soutenir tout projet politique par une conduite de projet rigoureuse et cohérente, mais aussi par une construction réaliste et rationnelle d'un nouvel organigramme susceptible de garantir l'équilibre de l'ensemble de la nouvelle organisation.

Il faut apporter une extrême attention à la gestion des ressources humaines en rassurant les agents inquiets et en développant une culture de l'adaptation à une nouvelle conception de la proximité. Le rapprochement des processus RH (emploi,

rémunération...) doit se faire dans un esprit de transparence pour maintenir la confiance des agents.



V. Conclusion

Au terme de ce premier état des lieux des rapprochements institutionnels connus et encore peu nombreux, à l'heure où beaucoup aspirent à un renouveau de la décentralisation, est-il possible que d'autres Départements s'inspirent de ces expérimentations institutionnelles innovantes au moment où « la différenciation » devient le maître mot de la libre administration des collectivités locales ?

Il faut rester prudent, mais avec un contexte favorable lié en partie au bon vouloir de l'Etat et sous certaines autres conditions, il est possible que d'autres Départements intensifient leurs relations avec leurs voisins. Ces projets plus aboutis pourraient s'inscrire dans le cadre d'une mutualisation leurs moyens afin de porter ensemble des projets de développement du territoire ou tout simplement peser davantage vis-à-vis de Régions ou de métropoles voisines puissantes.

Certes, ces initiatives n'atténueront pas totalement le scepticisme qu'exprimait en 2018 le professeur **Jean-Marie Pontier** lorsqu'il constatait : « *la décentralisation est devenue trouble et troublée, parce que les évolutions en cours débouchent sur un doute quant à l'effectivité du caractère décentralisateur des réformes accomplies et de celles qui sont à venir* ».

En revanche, il est rassurant d'observer que ces rapprochements institutionnels ascendants, aux formes les plus diverses, laissent souvent apparaître un puissant intérêt local, porté par des élus déterminés. Il est tout aussi essentiel de démontrer la pertinence d'un choix institutionnel au regard des spécificités locales pour réussir.

Ainsi, dans le cas des fusions, les dérogations aux motifs d'intérêt général ne seront admises que si elles démontrent elles-mêmes un motif d'intérêt général suffisant.

S'engager dans la coopération horizontale exige un courage politique certain puisqu'il ne s'agit pas d'un mouvement naturel. Cette démarche peut demander du temps quant à sa mise en place et dans l'attente de résultats mais permet de répondre à

l'interrogation du Conseil d'Etat dans son étude sur les expérimentations « *Comment innover dans la conduite des politiques publiques ?* ».

Cependant, **il est possible de tirer plusieurs enseignements de cette étude** auprès des Départements expérimentateurs :

1. Les rapprochements sont définis par des élus Départementaux déterminés mais mis en œuvre et parfois « maintenus en vie » grâce à la bonne implication de leurs administrations,
2. Les rapprochements sont peu connus à l'exception des projets les plus aboutis et connaissent des variations dans de nombreux cas,
3. La réussite des projets dépend de l'environnement territorial, du contexte financier ou économique mais reflète assez peu une prise de conscience des citoyens,
4. L'importance de détenir une excellente maîtrise de la méthodologie de la conduite de projet,
5. Une démarche qui n'est pas naturelle et qui n'est pas dans l'ADN des Départements et qui en outre est rarement encouragée par l'Etat,
6. Les élus locaux et les citoyens qui s'intéressent encore trop peu aux projets même s'ils en comprennent majoritairement l'intérêt,
7. Une voie royale méconnue pour améliorer le fonctionnement de la décentralisation, rationaliser l'organisation territoriale et moderniser les Départements,
8. Tous les rapprochements sont par excellence des champs ouverts aux expérimentations territoriales,
9. Une des réponses que les Départements peuvent apporter à la crise de confiance que connaît notre démocratie,
10. Une opportunité pour le Département qui peut démontrer qu'il est à la fois une collectivité territoriale efficace et innovante tout en restant un échelon situé au bon niveau de proximité.

Jérôme Briend et Silva Sahakian, Conseillers

Mardi 6 octobre 2020

