

## Synthèse

# Etat des lieux des rapprochements entre les Départements

\*\*\*

## Enquête de l'ADF 2019-2020

Commission Egalités - jeudi 15 octobre 2020

## SOMMAIRE

---

I. Introduction .....	3
II. Les principales caractéristiques des rapprochements institutionnels départementaux .....	3
A. Le courage d’oser le changement institutionnel .....	3
B. Une nécessité pour le Département reconnu garant de la proximité territoriale .....	4
C. Une alternative à une intercommunalité imposée par l’Etat .....	4
D. Les rapprochements institutionnels s’inscrivent dans la prospective territoriale .....	5
III. L’histoire de la décentralisation incite les élus Départementaux à se rapprocher avec prudence .....	6
A. La fusion des Départements, depuis longtemps envisagée, s’est heurtée à la solidité de la carte Départementale .....	6
B. Des élus départementaux qui préfèrent une approche prudente et attentive aux contextes locaux .....	7
IV. La promesse d’une démocratie locale renouvelée grâce aux projets de fusion des Départements .....	12
A. Les « montagnes-russes » de la coopération interdépartementale ou les difficultés d’une longue ascension vers la fusion .....	12
B. Un projet de fusion presque abouti pour fonder une identité commune à l’échelle interdépartementale .....	14
C. La réalisation imminente du grand projet alsacien de fusion du Haut-Rhin et du Bas-Rhin au service d’une démocratie locale renouvelée .....	16
V. Conclusion .....	18

## I. Introduction

---

« *Ensemble, nous serons plus efficaces* » écrivaient 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 institutionnelles 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 : régionalisation de 1969, loi Marcellin de 1971, carte des nouvelles Régions de 2015...

Ce rappel 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* » ?

*La présente enquête de l'ADF, a été réalisée à partir de déclarations d'Exécutifs départementaux et surtout grâce une vingtaine d'auditions de dirigeants départementaux, entre fin 2019 et octobre 2020, qu'il convient de remercier.*

## 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.

## **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.

Une mission sénatoriale, conduite par **le sénateur Arnaud Bazin**, dont le rapporteur était **la sénatrice Cécile Cukierman**, a publié début septembre un rapport soulignant 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.

## **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.

Mais, 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.

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 **Brigitte Klinkert, présidente du Haut-Rhin**, confirmaient au même moment leur projet de « *laboratoire expérimental européen* », qui allait être couronné par la loi.

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

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.

« *Un mariage forcé institutionnel* » selon le juriste **Arnaud Duranthon**, auteur de l'étude, publiée par l'ADF 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, 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...

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

### **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 carte départementale a peu évolué, à l'exception de celle de la France impériale aux 134 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.

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, 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.

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<sup>ème</sup> 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.

## **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 du Département 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 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 le **président de la Loire Georges Ziegler** et **Jean-Pierre Marcon, président de la Haute-Loire** 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.

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 **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* ».

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 rapprocher, sans toutefois envisager un projet de fusion à court terme.

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 ».*

- *Des rapprochements techniques mais significatifs*

- Le Loir-et-Cher et l'Indre

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.

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.

- 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.

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.

- *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, si la démarche de rapprochement du point de vue politique a été quasiment stoppée, 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.

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.

- Le Cher et l'Indre

Dans ces deux Départements, si la fusion n'est pas à l'ordre du jour, il existe cependant une 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.

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 **Jean-Léonce 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.

#### **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

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 mais 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.

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 Saumon**.

**Yves Saumon** 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 km<sup>2</sup>),
- 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
- 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.

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 Km<sup>2</sup>).

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.

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.

Cependant, 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.

Enfin, un Département plus puissant pourra agir plus efficacement contre les déserts médicaux à l'image de la constitution en cours de 20 maisons médicales dans les Yvelines.

- 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.

Le **Président 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.

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 dérogoires : la Collectivité européenne d'Alsace.

Cette collectivité d'un nouveau type verra le jour le 1<sup>er</sup> 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.

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* »

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, un pilotage tout entier orienté vers la recherche d'un « *nouvel ADN institutionnel* ».

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.

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<sup>er</sup> janvier 2021, 76 projets de convergence obligatoire ont été retenus ainsi qu'une vingtaine d'autres (obligation juridique ou fonctionnelle). Quelques 170 projets feront l'objet d'une convergence facultative, compte tenu de leur sensibilité politique.

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.

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

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.

## 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 de 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.

Cependant, 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.

**Jérôme Briend et Silva Sahakian, Conseillers**  
**Lundi 12 octobre 2020**