



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION GRAND EST

Préfet de la Région Grand Est, Préfet du Bas-Rhin

Rapport au Premier ministre

Mission Alsace Grand Est



Strasbourg, le 15 juin 2018

Le Premier Ministre

Le 22 JAN. 2018
CAB/2018.D/2526.

Monsieur le Préfet,

La réforme régionale a donné naissance à la région Grand Est voici presque deux ans. Si l'association des anciennes circonscriptions d'Alsace, de Champagne Ardennes et de Lorraine ne semble pas avoir posé de sérieuses difficultés aux deux dernières, l'Alsace en revanche enregistre un mouvement limité mais réel en faveur d'une évolution institutionnelle de son territoire.

Les limites des adaptations possibles à l'organisation territoriale issue des lois « Maptam » et « NOTRE » ont été fixées par le Président de la République à l'occasion de la conférence nationale des territoires, le 17 juillet dernier.

S'agissant particulièrement des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, le Chef de l'Etat a pu indiquer directement aux élus de ces départements à l'occasion du déjeuner républicain organisé dans votre préfecture le 30 octobre dernier que si la carte régionale est confirmée dans sa définition actuelle, une évolution des deux départements alsaciens à l'intérieur de la région Grand Est n'en reste pas moins possible.

Je vous demande de mener des réflexions sur cette question, en lien avec les parlementaires, les départements, la métropole et les communes de ce territoire, sans oublier naturellement la collectivité régionale.

Sans remettre en cause la région Grand Est, vous évalueriez la réalité des volontés exprimées et examinerez les avantages comme les inconvénients, des hypothèses institutionnelles offertes par le code général des collectivités territoriales, telle que l'entente interdépartementale ou la création d'un département « Alsace » par fusion des deux départements existants. Vous établirez les calendriers envisageables ainsi que les options possibles en matière de compétences à exercer.

.../...

Monsieur Jean-Luc MARX
Préfet de la région du Grand-Est
Préfet du Bas-Rhin

Par ailleurs, vous recueillerez les éventuelles suggestions d'expérimentations législatives que les collectivités du Grand Est pourraient proposer, notamment en matière de coopération transfrontalière, champ appelé à se développer.

La Direction Générale des Collectivités Locales vous apportera son expertise juridique dans cette mission ; de même le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires accompagnera les réflexions que vous conduirez.

Vous me rendrez votre rapport pour le printemps prochain.

Je vous prie, Monsieur le préfet, de croire à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Edouard PHILIPPE

L'Alsace est une référence historique et géographique, « *région de la France de l'Est* » (définition du Grand Larousse), qui doit une certaine unité à son climat, à sa population. Sous domination romaine, germanique, mosaïque territoriale avec la Décapole, sous influence française après la guerre de Trente Ans, province du royaume de Louis XIV, elle est annexée à l'Allemagne de 1870 à 1918 et de 1940 à 1945.

Pour la France, elle est avant le premier conflit mondial l'une des deux « *provinces perdues* » chères à Maurice Barrès. Pendant le second, porter le drapeau français au sommet de la cathédrale de Strasbourg est l'objectif de guerre de Leclerc.

Circonscription d'action régionale puis région de 1955 à 2015, elle intègre le Grand Est le 1^{er} janvier 2016.

Depuis la création – alors contestée – de cette grande région, depuis surtout les élections présidentielle et législatives de 2017, certains élus, au premier rang desquels les deux présidents des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, réclament un statut politique pour l'Alsace d'aujourd'hui, soit les deux actuels départements. Par rapport aux départements de 1789, son périmètre est diminué du Territoire de Belfort et augmenté des cantons de Saales et Schirmeck, auparavant vosgiens.

Ce statut doit d'abord s'accompagner de la sortie du Grand Est. C'est du moins la revendication de départ des plus déterminés, dont le parti régionaliste *Unser Land*. Le discours du président de la République le 17 juillet 2017, devant la première Conférence nationale des territoires, réunie au Sénat, fixe les bornes du mouvement territorial envisageable pendant la législature. Est exclue toute modification des limites régionales.

Un cadrage qui m'autorise plusieurs mises au point relayées par la presse régionale, les 6 et 10 octobre 2017.

Mais c'est vraiment à partir du 30 octobre suivant, réunion républicaine des parlementaires et « *grands élus* » alsaciens en préfecture de Strasbourg avec le Chef de l'État que sa décision est vraiment intégrée par les élus de la région, et conduit la plupart des politiques à ne plus revendiquer une sortie de l'Alsace du Grand Est.

Le sujet alsacien se pose aussi dans un contexte où la question territoriale est devenue pesante. Nombre de mes interlocuteurs ont mis en avant la fréquence et la succession trop rapprochée de réformes parfois contradictoires, depuis 2010, et appelé à une stabilité.

Retrait de la compétence générale aux départements et régions en 2010, restitution en 2014, à nouveau retrait par la loi NOTRe de 2015, schémas départementaux de coopération intercommunale de 2010 puis 2015, sans oublier naturellement le référendum propre à la région Alsace en 2013, ont contribué à un débat permanent parmi les acteurs locaux, qui ne passionne pas le grand public.

Sur la base de la communication présidentielle, ma réponse aux nombreuses sollicitations en terre alsacienne comme au-delà s'avère nette : « *pas de Brexit alsacien* ». Elle ne clôt cependant pas le débat puisque se construisent des hypothèses pour un statut alsacien au sein du Grand Est.

La mission que me confie le Premier ministre par lettre en date du 22 janvier constitue « *un premier signe positif* » selon les médias alsaciens, très ouverts aux porte-paroles de la démarche.

Pour mener à bien cette tâche, je me suis employé à :

- multiplier les auditions en recevant toute personne le demandant (élu, association, entreprise, etc.) ;
- réunir, écouter ceux dont la position ou l'avis me paraissait à prendre en considération ; j'ai naturellement pu consulter les parlementaires de la région, en consacrant une séance spécifique à chacun des départements alsaciens, les présidents des conseils départementaux, les associations des maires.

À sa demande, j'ai rencontré le président du Sénat.

Figure en annexe la liste des interlocuteurs spécifiquement rencontrés au sujet de l'Alsace et du Grand Est. S'y trouvent également les principales contributions construites qui m'ont été remises, à savoir celles :

- du président du conseil régional ;
- des deux présidents des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ;
- de l'Institut du droit local alsacien-mosellan ;
- consacrée à « *l'Alsace* » dans le rapport de Sylvain Waserman, député du Bas-Rhin, chargé par le Premier ministre d'une mission sur le développement du transfrontalier dans le cadre de la révision du traité de l'Élysée.

Pour m'aider dans cette mission, j'ai sollicité le concours du directeur général des collectivités locales du ministère de l'Intérieur, qui a bien voulu relire et amender opportunément les pages juridiques du projet, et du Commissariat général à l'égalité des territoires.

J'ai été entouré d'une petite équipe rapprochée, comité de réflexion et de rédaction précieux (conseiller diplomatique, directrice de cabinet, cheffe de bureau au secrétariat général pour les affaires régionales et européennes, cadre de la direction des collectivités locales et chef du bureau du cabinet de la préfecture).

Le présent rapport rappelle en premier lieu le contexte, en s'attachant à inventorier la diversité des volontés exprimées. Un deuxième chapitre développe les formes juridiques possibles pour porter une Alsace institutionnalisée, et contient en particulier une étude d'impact sur l'hypothèse de la fusion des deux départements. Un troisième chapitre se consacre aux missions qui pourraient être dévolues à une entité nouvelle comme à celles existantes, au regard notamment des ouvertures qu'offrirait la révision constitutionnelle et le « *pacte girondin* ».

Sommaire

Lettre de mission du Premier ministre	5
Préface	7
Sommaire	9
Synthèse du rapport	19
Liste des annexes	22

Introduction

Partie 1 : L'Alsace – faits historiques

A) Antiquité et Moyen Âge	23
B) Du XVIème au XVIIIème siècle	24
C) De la Révolution au Second Empire	26
D) L'annexion par l'Allemagne (1870 – 1918)	26
E) L'Entre-deux-guerres	28
F) L'occupation nazie (1940 – 1944)	28
G) Depuis 1945	29
H) Photographie politique récente de l'Alsace	29

Partie 2 : L'Alsace d'aujourd'hui

A) Agences interdépartementales Bas-Rhin – Haut-Rhin	30
1. Alsace destination tourisme (ADT)	31
2. Agence d'attractivité de l'Alsace (AAA)	31
3. L'Agence de développement d'Alsace (ADIRA)	32
B) Établissements publics locaux interdépartementaux	33
1. Le Pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar	33
2. Le Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA)	34
3. Archéologie Alsace	34

C) Établissements publics de l'État à périmètre alsacien	34
1. La Chambre de commerce et d'industrie Alsace Eurométropole (CCIAE)	34
2. La Chambre des Métiers d'Alsace (CMA)	35
3. La Chambre interdépartementale d'agriculture d'Alsace (CAIA)	36
D) Divers	36
1. La Maison de l'Alsace à Paris	36
2. Les médias locaux	37
E) Subdivisions de l'État	38

Partie 1 : L'Alsace, une place à consolider au sein du Grand Est

A) Porté par les exécutifs locaux, le projet manqué du Conseil unique d'Alsace nourrit les débats actuels	39
1. Le projet de réforme institutionnelle prévoyait la création d'une collectivité unique d'Alsace	39
2. Le référendum de 2013 marque l'arrêt du projet	40
B) Le Conseil constitutionnel a validé la réforme territoriale après un long processus législatif	41
1. Projet de loi	41
2. Première lecture	42
3. Deuxième lecture	42
4. Troisième lecture	43
5. Adoption définitive	43
6. Contentieux constitutionnel	43
C) La création de la région Grand Est a suscité des réactions négatives en Alsace	43
D) Le Grand Est s'est affirmé comme un échelon pertinent d'action publique locale	45
E) Le « <i>désir d'Alsace</i> » subsiste alors que la nouvelle région révèle ses atouts	46

Partie 2 : Les démarches d'institutionnalisation du territoire alsacien

A) Les exécutifs locaux pourraient trouver un consensus sur la création d'une entité issue du rapprochement entre les deux départements alsaciens, sans que soit remise en question la grande région	48
B) Les élus nationaux du Grand Est sont favorables à la démarche d'institutionnalisation du territoire alsacien	50
C) Les positions affichées localement par les partis politiques s'accordent sur la création d'une entité Alsace sans remise en cause de la grande région	51
D) L'avenir institutionnel de l'Alsace suscite des prises de position dans l'ensemble de la société civile	53

Partie 1 : La coopération interdépartementale entre le Bas-Rhin et le Haut-Rhin : entente et institution

I. La coopération conventionnelle : l'entente interdépartementale	57
A) Le CGCT ouvre la possibilité pour les départements de s'associer de façon souple pour porter des sujets d'intérêt commun	57
B) Simple à mettre en place, l'entente est toutefois dépourvue de personnalité morale et s'inscrit dans le cadre des compétences départementales actuelles	57
II. La coopération institutionnelle : les organismes et institutions interdépartementaux	58
A) Le CGCT permet également de créer une institution interdépartementale, établissement public de gestion commune de certaines politiques et compétences	58
B) Une démarche volontariste des départements est nécessaire pour donner naissance à une institution	59

Partie 2 : La création d'un syndicat mixte

I. Les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin peuvent créer, après autorisation préfectorale, un syndicat mixte ouvert (SMO) de gestion commune de certaines compétences	60
II. Offrant une grande liberté aux départements, le SMO pourrait être créé rapidement et associer d'autres collectivités	63

Partie 3 : Le département unique d'Alsace, fusion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

I. La fusion peut intervenir par la loi ou par décret	64
A) La fusion pourrait être réalisée par une proposition ou un projet de loi	64
B) Depuis 2010, le CGCT prévoit également une possibilité de fusion par décret en Conseil d'État	64
II. Une fois fixés le vecteur juridique et le calendrier, la fusion permettrait de donner naissance à une collectivité territoriale « Alsace »	66

Partie 4 : La création d'une collectivité territoriale à statut particulier

I. En application de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à statut particulier (CTSP) sont créées par la loi	68
II. La création d'une CTSP présente des risques alors que l'inscription dans la Constitution du « droit à la différenciation » devrait ouvrir de nouvelles possibilités	70

Partie 5 : Appréciation, comparaison et implication des différentes hypothèses institutionnelles

I. De la comparaison des différentes hypothèses, il ressort que seule la fusion permettrait de créer une collectivité territoriale Alsace	71
A) La fusion permettrait de créer une collectivité à part entière	71
B) La fusion pourrait résulter d'une loi ou d'un décret, dans un calendrier resserré	72
C) Une fusion devrait permettre de réaliser des économies d'échelle	73
II. Les conséquences d'une fusion des deux départements : étude d'impact	74
A) L'Alsace serait le département le plus peuplé et disposant de la démographie la plus dynamique du Grand Est	74
1. Population	74
2. Principaux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)	75
B) La fusion des deux plus petits départements du Grand Est créerait le plus grand département de la région	75
C) La fusion ferait du département d'Alsace celui regroupant les ressources budgétaires les plus importantes du Grand Est	76
1. Les dépenses de fonctionnement	76
2. La Dotation globale de fonctionnement (DGF)	77
3. La fiscalité locale	78
D) Le département d'Alsace concentrerait une part importante de l'emploi, du dynamisme et de la richesse de la région	78
1. Commerce extérieur	78
2. Emploi et chômage	79
3. Créations d'entreprises	80
4. Revenus et pauvreté	82
E) L'Eurométropole de Strasbourg, capitale européenne, pourrait sortir renforcée par la création d'un département d'Alsace	83
1. Forte de près de 500 000 habitants, Strasbourg est à la fois métropole européenne et capitale régionale	83
2. La métropole pourrait être renforcée par l'évolution institutionnelle projetée	83

a) Strasbourg pourrait s'affirmer comme la capitale d'un grand département d'Alsace	83
(i) La reproduction du modèle lyonnais est difficilement envisageable à Strasbourg	83
(ii) Strasbourg, capitale d'un département d'Alsace	84
b) Le renforcement des dimensions européenne et transfrontalière	84
F) La fusion des départements, collectivités territoriales, ne remettrait pas en cause l'organisation des services de l'État	85

Partie 1 : État des lieux juridique et factuel des compétences et expérimentations

I. Les compétences : des lois NOTRe et MAPTAM à la future révision constitutionnelle	87
A) Les compétences aujourd'hui exercées par les départements alsaciens sont issues du cadre fixé par les lois NOTRe et MAPTAM	87
1. Les conseils départementaux exercent des compétences spécifiques ou partagées avec d'autres collectivités, et pour lesquelles ils sont parfois chef de file	88
a) Les compétences spécifiques affirment essentiellement le rôle du département en matière d'action sociale	88
b) Certaines compétences, par nature transversales, sont partagées entre le département et les autres niveaux de collectivités	89
c) Pour l'exercice de plusieurs compétences, la loi désigne une collectivité chef de file et prévoit des outils pour favoriser l'action commune	90
2. La loi NOTRe a notamment modifié le rôle assigné aux départements en matière d'interventions économiques, se heurtant toutefois à certaines réalités de terrain	91
a) Certaines interventions départementales ne sont plus permises par la loi	91
b) Les départements conservent cependant une certaine capacité d'action en matière de développement économique	91
c) La loi a également encadré la participation départementale dans les structures à vocation économique telles que les agences, les chambres consulaires, les syndicats mixtes et les sociétés d'économie mixte	92
3. Certaines notions ont posé des difficultés, sources de contentieux entre l'État et les départements	93
B) Les textes en vigueur ouvrent des possibilités de délégations et de transferts de compétences, de l'État vers les collectivités et entre collectivités de niveaux différents	95
1. Les délégations de compétences nécessitent un simple consentement des deux parties, mais elles ont un caractère précaire	95
a) Il est possible de prévoir des délégations entre collectivités ou de l'État vers une collectivité	95
b) Ces dispositifs sont aujourd'hui très peu utilisés	96
2. Les transferts de compétences ne peuvent être réalisés que par la loi	97
a) La loi NOTRe a simplement ouvert des possibilités de transferts entre département et métropole	97

b) Dans ce cadre, le département du Bas-Rhin a transféré plusieurs compétences à l'Eurométropole de Strasbourg fin 2016	97
C) Le projet de révision constitutionnelle porté par le Gouvernement devrait permettre de moduler les compétences des collectivités appartenant à une même catégorie	98
D) Les compétences des collectivités à statut particulier sont exorbitantes du droit commun, mais l'instauration d'un « <i>droit de différenciation</i> », pour l'ensemble des collectivités, rendra ce modèle moins attractif	100
II. Consacrées par la révision constitutionnelle de 2003 mais peu utilisées, les expérimentations législatives devraient trouver un nouveau souffle au travers du projet porté par le Gouvernement	101
A) Le droit à l'expérimentation de l'État lui permet de confier de nouvelles compétences à certaines collectivités	102
B) Le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales, reconnu par la révision constitutionnelle de 2003, a cependant été fortement encadré	103
C) La révision constitutionnelle portée par le Gouvernement devrait assouplir le droit à l'expérimentation, en supprimant notamment le « <i>verrou</i> » de la généralisation	105

Partie 2 : Les enjeux transfrontaliers en Alsace et dans le Grand Est

I. Dans la plaine d'Alsace, la construction européenne permet de dépasser l'antagonisme historique entre les deux vocations assignées au fleuve, défense selon l'axe ouest-est, commerce selon l'axe nord-sud	107
A) Les différentes frontières, militaire, religieuse, commerciale et linguistique, se sont déplacées vers l'Est dans cette succession chronologique	107
B) En retirant aux frontières intérieures de l'Union leur rôle défensif, la construction européenne permet de développer le potentiel d'échanges associé aux frontières, particulièrement élevé le long du Rhin	109
II. Dépasser le débat identitaire pour réinstaller l'Alsace dans sa géographie, qui la qualifie pour devenir une matrice de la construction européenne	110
A) Les partisans d'une Alsace institutionnelle étayent leur revendication par deux principaux arguments, un facteur identitaire et un argument d'efficacité	110
B) La question fondamentale est celle de l'intégration de la plaine d'Alsace dans son environnement économique	110
III. La situation géographique de la plaine d'Alsace a eu pour conséquence quatre spécificités qui pourraient justifier une approche juridique différenciée de ce territoire frontalier	112
A) Jouxter une frontière est facteur d'enclavement	112
B) L'avènement du marché intérieur a soumis les territoires frontaliers à une forte pression concurrentielle sur l'implantation d'activité	112

C) La frontière portée par l'Alsace et la Moselle est celle du couple franco-allemand, sur lequel repose une partie des ambitions françaises pour l'UE	113
D) La géographie et l'histoire de l'Alsace l'ont qualifiée pour accueillir les institutions européennes	114
IV. L'Alsace pourrait être le territoire d'expérimentation d'une nouvelle approche des territoires frontaliers, qui permette un meilleur partage de la création de valeur aux frontières et donne une réalité quotidienne à la citoyenneté européenne	115
A) Réinventer la frontière est nécessaire à l'achèvement du marché intérieur	115
B) Les zones frontalières offrent la possibilité de réaliser la construction européenne directement entre les peuples, en complément des actions entreprises entre capitales	117

Partie 3 : Quelles compétences pour l'Alsace ?

I. L'attribution de compétences spécifiques à une entité Alsace, guidée par le principe de subsidiarité, pourrait permettre une gestion plus efficace des flux transfrontaliers et un meilleur accès aux services publics au voisinage de la frontière	119
A) L'importance croissante des flux transfrontaliers pourrait justifier l'exercice d'une compétence spécifique de régulation par les collectivités frontalières, en vertu du principe de subsidiarité	119
1. Au voisinage de certaines frontières, les flux routiers transeuropéens sont si importants qu'ils suggèrent l'exercice d'une régulation spécifique	120
2. Le produit local d'une taxe régulant les flux routiers transeuropéens pourrait être réinvesti dans le développement des interconnexions ferroviaires, très insuffisantes le long du Rhin	121
B) L'Alsace et la Moselle pourraient porter des politiques innovantes en matière d'enseignement et de formation, dans un environnement frontalier et européen	123
1. La création d'un régime spécifique d'enseignement linguistique représente un véritable enjeu	123
2. La formation professionnelle et l'apprentissage frontalier devraient être renforcés	126
C) Réinventer le partenariat entre la région et une éventuelle collectivité Alsace pour soutenir l'attractivité, le développement économique et le tourisme	127
1. En matière économique, l'action d'une éventuelle collectivité Alsace peut se concevoir dans le cadre d'un accord global avec la région	128
2. Le développement du potentiel touristique du territoire passe par une action coordonnée des collectivités	129
D) Une éventuelle collectivité Alsace pourrait œuvrer pour la mise en valeur de son espace naturel et notamment de ses cours d'eau	129

1. La gestion de l'III	129
2. Proposer un plan « <i>Rhin grandeur nature</i> »	131
E) Une collectivité Alsace pourrait jouer un rôle de premier plan dans le domaine culturel	131
II. Au-delà des compétences attribuées à une entité Alsace, la mutualisation des équipements pour accroître l'offre de services publics au voisinage de la frontière ne fonctionnera vraiment que si l'on prévoit la possibilité de dérogations à certaines normes nationales	132
A) Les dérogations au droit peuvent s'avérer nécessaires pour assurer une double compatibilité	132
B) La question se pose également du mécanisme par lequel les dérogations nécessaires au droit national pourraient être adoptées	133
<hr/>	
Partie 4 : L'attribution éventuelle de compétences à un grand département d'Alsace serait transposable à d'autres départements et permettrait d'élargir l'action transfrontalière du Grand Est	
<hr/>	
I. La plupart des compétences décrites dans la partie précédente sont répliquables pour d'autres départements, le long d'autres frontières	135
II. L'attribution à une entité Alsace d'une compétence transfrontalière serait sans préjudice de l'exercice par le Grand Est d'une compétence transfrontalière à une échelle plus large	136

Carrefour longtemps disputé entre des voisins puissants, l'Alsace s'est forgé une identité propre au cœur de l'Europe.

D'abord partie de l'Empire romain puis du Saint-Empire, réunie au Royaume de France après la guerre de Trente Ans, elle est annexée à l'Allemagne de 1870 à 1918 et de 1940 à 1945. De la *pax romana* au partage de Verdun, de la prospérité des Hohenstaufen à la Grande Peste, du rayonnement artistique et culturel de la fin du XVe siècle aux ravages de la guerre de Trente Ans, de la Révolution industrielle aux « *Malgré-nous* », son destin, associant épisodes brillants et tragiques, résume une partie des étapes de l'unification de l'Europe, sous le double signe du *limes* et du syncrétisme.

À l'époque contemporaine, le territoire que l'on désigne sous la dénomination « *Alsace* » est formé par les actuels départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. L'Alsace est aussi un territoire d'application du droit local alsacien-mosellan spécifique qui touche à de nombreux aspects de la vie sociale, économique et culturelle.

Depuis la création au 1^{er} janvier 2016 de la région Grand Est, il n'existe plus de collectivité territoriale d'Alsace. Toutefois, le périmètre alsacien conserve des formes institutionnelles propres. Plusieurs structures interdépartementales opèrent dans des champs aussi divers que la sécurité publique, l'économie, l'assainissement, la culture, le tourisme et l'attractivité du territoire.

La réalité des volontés exprimées

Le projet de création du Grand Est a été accueilli de façon réservée par les Alsaciens. Certaines inquiétudes ont été exprimées sur le dimensionnement, la relative hétérogénéité du nouvel ensemble et l'absence de référence à leur territoire historique.

L'échec de la tentative de création, par référendum, d'une collectivité unique d'Alsace en 2013, fusion des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la région Alsace, portée par les élus, éclaire les tensions actuelles.

De fortes oppositions sont apparues lors de l'adoption de la nouvelle carte régionale, reflétées dans les résultats des élections régionales de 2015. Elles ont désormais perdu en intensité et une partie de la classe politique alsacienne s'est engagée dans la construction de la nouvelle région.

Deux courants principaux s'affirment actuellement sur cette question. D'une part, les exécutifs départementaux revendiquent la création d'une collectivité à statut particulier, dont les compétences seraient exorbitantes du droit commun des départements. D'autre part, l'exécutif régional Grand Est, s'il n'affiche pas d'opposition à une éventuelle fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, l'assujettit à l'inscription pleine et entière de cette entité dans le cadre régional et dans le respect du partage des compétences organisé par la loi NOTRe.

Au-delà des interrogations sur l'avenir administratif du territoire, le « *désir d'Alsace* » dépasse le registre institutionnel.

Les formes juridiques possibles pour porter l'Alsace : hypothèses institutionnelles

En cohérence avec la lettre de mission du Premier ministre et avec la position du Président de la République, rappelée lors de sa visite à Strasbourg le 17 avril dernier, l'évolution des deux départements ne peut s'envisager qu'à l'intérieur de la région Grand Est.

Dans ce cadre, quatre possibilités d'évolution institutionnelle se dessinent aujourd'hui afin de porter le « *désir d'Alsace* » :

- renforcer la coopération entre les deux départements en mettant en place une entente ou en créant une institution interdépartementale ;
- créer un syndicat mixte, auquel d'autres collectivités pourraient adhérer ;
- fusionner les deux départements dans un grand département Alsace, par la loi ou par la voie réglementaire ouverte par le Code général des collectivités territoriales ;
- créer une collectivité à statut particulier en application de l'article 72 de la Constitution.

Si l'entente, l'institution et le syndicat mixte constituent des formes souples de coopération faciles à mettre en place, elles ne répondent qu'incomplètement aux aspirations des élus du territoire qui souhaitent donner naissance à une nouvelle collectivité alsacienne à part entière.

À l'inverse, la création d'une collectivité à statut particulier, malgré le soutien dont elle bénéficie auprès d'une partie des élus alsaciens, notamment ceux du mouvement Les Républicains, introduirait en France continentale, et en dehors des cas très spécifiques des « *PLM* » (Paris, Lyon, Marseille), une multiplication des types de collectivités, qui serait porteuse de risques, difficilement lisible et critiquée dans le reste de la région Grand Est mais aussi en Alsace.

En revanche, le projet gouvernemental de « *différenciation* », nouvelle étape significative de la décentralisation, ouvre des perspectives et une dynamique dont les élus locaux pourraient se saisir.

La fusion des deux départements et la création d'un département d'Alsace, au sein de la région Grand Est, permettrait d'édifier une nouvelle collectivité territoriale en harmonie avec le reste du territoire national. C'est celle qui a été mise en avant par le Président de la République lors de sa visite précitée à Strasbourg. Elle fait par ailleurs l'objet d'un soutien de la part des parlementaires En Marche. Résultant d'une loi ou d'un décret, elle pourrait s'inscrire dans un calendrier resserré et apporter des économies d'échelle sans nécessairement remettre en cause l'organisation déconcentrée de l'État.

Les autres formes de coopération institutionnelle ne sont pas disqualifiées pour autant. D'une part, une entente ou une institution permettrait d'organiser une transition vers la création d'un département unique. D'autre part, le recours à un syndicat mixte offre la possibilité d'associer, de manière pérenne, d'autres collectivités hors d'Alsace, telles que le département de la Moselle dans le champ linguistique.

Les missions d'une éventuelle collectivité Alsace : compétences, expérimentations législatives et coopération transfrontalière

Si une fusion semble être la principale option permettant de donner naissance à une collectivité territoriale alsacienne, il n'en demeure pas moins qu'une simple « *addition* » des deux départements serait mal comprise par les élus et une partie de la population. Pour être pertinente, celle-ci devrait être la source d'un véritable projet de territoire, ancré dans un espace rhénan, national, transfrontalier et européen.

Une telle ambition pourrait se traduire, outre les compétences déjà exercées par les départements, par l'attribution de compétences nouvelles. Dans le cadre fixé par les lois NOTRe et MAPTAM, des compétences pourraient être attribuées au département unique par délégation ou par transfert de l'État ou de collectivités territoriales de niveau différent. Ensuite, le projet de révision constitutionnelle porté par le Gouvernement devrait permettre de moduler les compétences des collectivités appartenant à une même catégorie au travers d'un « *droit de différenciation* ».

Enfin, le « *droit à l'expérimentation* », qui devrait être assoupli par la révision constitutionnelle envisagée au travers de la suppression du « *verrou* » de la généralisation, pourrait concourir à l'élargissement des attributions de compétences de l'entité Alsace unique.

En particulier, une gestion plus efficace des flux transfrontaliers et un meilleur accès aux services publics au voisinage de la frontière seraient susceptibles de justifier l'attribution des compétences suivantes à une entité Alsace, guidée par le principe de subsidiarité :

- l'importance croissante des flux transfrontaliers justifierait l'exercice d'une compétence spécifique de régulation de ces flux par les collectivités frontalières ;
- l'Alsace et la Moselle pourraient porter des politiques innovantes en matière d'enseignement et de formation, dans leur environnement frontalier et européen ;
- un partenariat entre la région Grand Est et une éventuelle entité Alsace pour soutenir l'attractivité, le développement économique et le tourisme pourrait voir le jour ;
- une éventuelle collectivité Alsace pourrait œuvrer pour la mise en valeur de son espace naturel et notamment de ses cours d'eau ;
- une collectivité Alsace pourrait jouer un rôle de premier plan dans le domaine culturel.

Au-delà des compétences attribuées à une entité Alsace, la mutualisation des équipements pour accroître l'offre de services publics au voisinage de la frontière ne fonctionnera vraiment que si l'on prévoit la possibilité de dérogations à certaines normes nationales, afin de favoriser une articulation fluide avec son voisinage immédiat.

Le cheminement pour parvenir à la fusion envisagée devrait faire l'objet d'un arbitrage quant à la méthode, législative ou réglementaire (décret en Conseil d'État), et au calendrier, puisqu'il faudrait conjuguer élections locales, révision constitutionnelle et cette entreprise institutionnelle spécifique.

Si cette voie était poursuivie, l'Alsace pourrait devenir le premier territoire porteur de la « *décentralisation de projets* » souhaitée par le Président de la République.

1. Atlas

2. Rencontres et auditions

3. Contributions écrites et courriers

4. Contribution de la région Grand Est

5. Contribution des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

6. Contribution de l'Institut du droit local alsacien-mosellan

7. Pages consacrées à l'Alsace dans le rapport de Sylvain Waserman, député du Bas-Rhin

8. Revue de presse

9. Annexes techniques

Terre d'échange aux multiples influences et au destin accidenté, l'Alsace s'est forgé une identité propre au cœur de l'Europe. Son territoire a pris corps au gré des bouleversements du monde, ses frontières géographiques et ses formes politiques évoluant au cours de l'histoire. Le prisme historique apporte un éclairage nécessaire à la question institutionnelle.

Partie 1 : L'Alsace – faits historiques

Vers 613 apparaît dans la chronique de Frédégaire la dénomination *Alsaciones*, qui se rapporte à l'espace entre la Porte de Bourgogne et la forêt de Haguenau.

L'Alsace est depuis cette période restée un concept géographique assez facilement identifiable. Elle désigne l'espace délimité à l'ouest par les contreforts ou la crête des Vosges, à l'est par le Rhin, au sud par la trouée de Belfort¹. La forêt de Haguenau n'est plus aussi difficile à franchir qu'au Haut Moyen Âge, et la délimitation septentrionale de l'Alsace n'est donc pas restée aussi univoque. En témoigne la relative mobilité de la frontière septentrionale de l'Alsace jusqu'à 1815, date à laquelle Landau, qui avait remplacé Mulhouse dans la Décapole, est définitivement détachée de l'Alsace.

A) Antiquité et Moyen Âge

Les traces d'occupation préhistoriques de l'Alsace remontent à plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de milliers d'années.

Des tribus celtes s'y installent à partir du VIII^{ème} siècle avant J.-C. Au IV^{ème} siècle, débutent les incursions de tribus germaniques à travers le Rhin. Le récit de la Guerre des Gaules fait entrer l'Alsace dans l'histoire, César expliquant intervenir en 58 avant J.-C. à la demande des Éduens pour contrer une incursion des Suèves, tribu germanique emmenée par Arioviste, un chef celte. Auguste repousse ensuite la frontière de l'Empire bien au-delà du Rhin. Le *Limes* définit alors les limites de la Germanie supérieure, à laquelle appartient l'Alsace. Sous la poussée des tribus germaniques, l'Empire finit par abandonner la rive droite du Rhin, qui redevient la frontière à partir de 260 après J.-C. Les tribus alamanes traversent le Rhin de plus en plus fréquemment, et au début du V^{ème} siècle, l'Alsace leur appartient définitivement.

À la fin du V^{ème} siècle, Clovis, maître d'un petit royaume franc à Tournai et troisième représentant de la dynastie des Mérovingiens, soumet les Alamans, puis étend son royaume du Rhin jusqu'aux Pyrénées. Pour mieux affermir leur pouvoir, les Mérovingiens créent en 640 un duché d'Alsace, au sommet duquel ils placent la famille burgonde des Etichonides. Le troisième duc de cette lignée, Etichon (ou Aldaric) était le père de Sainte-Odile, devenue la protectrice de l'Alsace. Ce duché, qui a existé une centaine d'années, couvrait à son apogée le diocèse de Strasbourg, la partie septentrionale du diocèse de Bâle et la partie méridionale du diocèse de Spire, ainsi que des pans montagnards des diocèses de Metz et de Toul.

¹ Bande de vingt kilomètres entre le massif des Vosges et celui du Jura qui représente aussi la ligne de partage des eaux entre le Rhin et le Rhône.

Les Carolingiens succèdent aux Mérovingiens en 751. Les Etichonides renoncent à leur duché et intègrent l'entourage de la cour. Les serments de Strasbourg de 842, par lesquels deux petits-fils de Charlemagne, Charles le Chauve et Louis le Germanique, s'associent contre Lothaire, leur frère aîné, sont rédigés en langues romane et tudesque, afin d'être compris des soldats des deux armées. Par le partage de Verdun en 843, l'Alsace échoit à la Lotharingie, puis avec le traité de Meerssen en 870, à la Francie orientale, ce qui lie son futur au Saint-Empire romain, créé en 962 par Otton I^{er}. À cette époque se matérialise la division administrative entre Nordgau et Sundgau, déjà préfigurée auparavant par les deux diocèses. En 988, l'Alsace est intégrée dans le duché de Souabe.

Avec l'accession, en 1138, au trône impérial des Hohenstaufen, ducs de Souabe et de Franconie, l'Alsace entre dans un nouveau siècle de prospérité. Les Empereurs s'attardaient alors volontiers dans leur résidence de Haguenau (restée ensuite siège du bailli de l'Empereur). Avec le démarrage du chantier gothique de la cathédrale en 1230, Strasbourg devient une porte de diffusion vers l'Est du style gothique, né en France. Après l'extinction de la dynastie des Hohenstaufen en 1250, les autorités locales reprennent de l'importance par rapport à l'Empire. Les Habsbourg ont entamé leur ascension dans le coude du Rhin et sont en conflit régulier avec les cantons au sud du Rhin, qui commencent à se confédérer.

En 1354, juste après la Grande Peste, dix villes libres fondent la Décapole, ligue d'entraide et de soutien, militaire comme économique, qui perdure jusqu'aux traités de Nimègue en 1678-1679. L'Alsace n'échappe pas à des incursions militaires pendant la guerre de Cent Ans. Charles le Téméraire, qui a reçu la Haute-Alsace en gage des Habsbourg, impose une gestion brutale qui soulève la population contre son bailli. Brouillé avec les Habsbourg, dont l'Empereur, et les Confédérés, il est finalement tué au siège de Nancy en 1477.

À partir de 1450, la croissance démographique a retrouvé une certaine vigueur, par solde naturel et afflux de populations d'autres régions germanophones. On assiste également à une hausse continue des prix, alimentée, entre autres, par l'exploitation des mines d'argent des Vosges. Dynamisme démographique et expansion monétaire stimulent l'économie. La guerre de Cent-Ans a aussi entraîné le déplacement des foires de la Champagne vers le Rhin, ce qui renforce son rôle comme axe de commerce principal entre l'Italie et la mer du Nord. La prospérité trouve une traduction dans les arts, avec par exemple le sculpteur Nicolas Gerhaert de Leyden à Strasbourg et le peintre Martin Schongauer à Colmar, qui forme Dürer, ou avec le poète Sébastien Brant, qui avec la « *Nef des fous* » donne droit de cité à la satire. Après le séjour de Gutenberg, Strasbourg s'affirme comme un centre important de l'imprimerie, ce qui accroît son rayonnement intellectuel. La première bible en allemand y est imprimée en 1466.

B) Du XVI^{ème} au XVIII^{ème} siècle

Les Thèses de Luther rencontrent un écho important à Strasbourg, qui accueille de nombreux Protestants de toute l'Europe de l'ouest, dont Calvin. À part la Révolte des Paysans de 1525, réprimée durement en Alsace comme dans certaines autres régions du Saint-Empire, et quelques incursions comme celle de Henri II devant Strasbourg en 1552, l'Alsace connaît une période de paix relative au XVI^{ème} siècle, favorable à l'éclosion d'un humanisme rhénan, porté par la création d'institutions d'enseignement, l'imprimerie et le fleuve (Beatus Rhenanus correspondait depuis Sélestat avec Érasme à Rotterdam). Cet épanouissement s'illustre aussi dans la peinture, avec Hans Baldung Grien et Matthias Grünewald, dont les chefs d'œuvre ont inspiré jusqu'à la peinture du XX^{ème} siècle, d'Otto Dix à Picasso.

À la fin du XVI^{ème} siècle, de mauvaises récoltes, la raréfaction du minerai d'argent et la production ou l'importation de monnaies à moindre teneur, facteur inflationniste, suscitent des difficultés économiques, tandis que s'accroissent les tensions confessionnelles.

Alors que jusqu'en 1530, de nombreux responsables religieux pariaient encore sur un rapprochement, la défaite de la Ligue de Schmalkaden puis la paix d'Augsbourg figent les positions. Sur la décrue après l'intervention des Jésuites à la fin du siècle, le protestantisme se prépare à une confrontation pour défendre son existence.

L'Alsace est atteinte par la guerre de Trente Ans en 1621. Celle-ci obéit d'abord à une dynamique interne au monde germanique, l'Empereur Habsbourg cherchant à réduire le soulèvement des princes et populations protestants. Puis la Suède protestante entre dans le conflit, soutenue par la France. Quand la Suède défaite se retire, la France soutient le duc de Saxe-Weimar, qui est protestant, en échange d'un transfert à la France des possessions des Habsbourg en Alsace en cas de victoire. Enfin, la France intervient directement. L'Alsace perd entre 40 et 60 % de sa population, un déficit qui sera comblé par l'afflux de populations de Suisse alémanique et de Lorraine.

Les dispositions des traités de Westphalie de 1648 obligent la France au respect des confessions, mais elles sont plus ambiguës, voire contradictoires, sur les questions territoriales. Elles transfèrent à la France les possessions de l'Empereur, des Habsbourg (pour l'essentiel Haute-Alsace et bailliage de Haguenau) et d'autres princes, mais elles continuent de reconnaître un lien immédiat entre les villes libres et l'Empereur, et entre les princes allemands et leurs possessions en Alsace. C'est donc pendant la guerre de Hollande, à partir de 1672, que la France s'assure de ses nouvelles possessions, en démantelant les fortifications de la plupart des villes. Dernière étape de cette conquête, Strasbourg capitule en 1681 devant une armée de 30 000 hommes, en obtenant le maintien de certains privilèges. La France consolide ensuite sa prise en poursuivant la guerre dans le Palatinat. La principauté de Nassau-Saarwerden ne sera intégrée à la France qu'en 1793, pour devenir l'« *Alsace bossue* », et Mulhouse, ayant rejoint la Confédération helvétique en 1515, en restera membre jusqu'en 1798. La persistance de princes possessionnés² en Alsace et leurs exigences d'un retour aux clauses des traités de Westphalie seront l'un des arguments invoqués pour la déclaration de guerre de la France révolutionnaire contre l'Autriche en 1792.

Dès la paix de Westphalie, la France commence à mettre en place une administration selon les contours de celle installée par les Habsbourg. Elle organise aussi le repeuplement de l'Alsace, avec notamment des populations germanophones du sud et des francophones en plus petit nombre, parmi lesquels des soldats démobilisés et des fonctionnaires. La frontière est définitivement établie au Rhin par le traité de Ryswick en 1697. La paix ne revient durablement dans la région qu'à partir du traité de Rastatt en 1714. La mort de Louis XIV en 1715 clôt un siècle de guerre.

La paix, enfin assurée dans une province unifiée, constitue le premier bénéfice de l'intégration de l'Alsace au Royaume de France. La reconstruction et la reconquête religieuse par l'Église catholique lui donnent un nouvel élan. L'Alsace est une terre où se mélangent les influences françaises et germaniques. Ainsi, le pouvoir royal et les familles nobles font construire des palais et résidences selon les plans d'architectes français, comme des hôtels parisiens en grès rose, selon un syncrétisme caractéristique de Strasbourg. La mode « *parisienne* » gagne les immeubles de rapport, sous la Régence et sous Louis XV. Les usages français arrivent aussi en Alsace depuis les cours allemandes de l'autre côté du Rhin.

² Les princes possessionnés d'Alsace sont des princes allemands qui avaient conservé des fiefs enclavés dans le Royaume de France.

C) De la Révolution au Second Empire

Les années précédant la Révolution sont caractérisées, comme dans d'autres provinces de France, par un essoufflement économique, avec un alourdissement des impôts et un endettement public et privé croissant.

La Révolution est d'abord accueillie avec intérêt par la bourgeoisie et la paysannerie, qui y voient une manière de redistribuer la richesse, de se désendetter ou de s'enrichir, mais aussi la possibilité d'une meilleure prise en compte de leurs spécificités. Le 30 décembre 1789, la province d'Alsace disparaît au profit des deux départements contemporains. La constitution civile du clergé, les campagnes militaires contre les nations coalisées, avec lesquelles la population alsacienne a une proximité culturelle, et la répression linguistique décidée par le Comité de salut public, réfrènent les enthousiasmes. Cependant, durant la période révolutionnaire et jusqu'à la fin de l'Empire s'illustre un nombre exceptionnel de généraux alsaciens. Après la déclaration de guerre à l'Autriche, Rouget de Lisle présente dans les salons du maire de Strasbourg Frédéric de Dietrich un « *Chant de guerre pour l'Armée du Rhin* », qui deviendra la Marseillaise.

Le Consulat et l'Empire ramènent la paix. La nouvelle législation religieuse, avec le Concordat et les articles organiques de l'Église catholique (1801 et 1802), les articles organiques des Églises de la confession d'Augsbourg et réformées (1802), le statut officiel donné au culte israélite, progressivement étendu (1808 à 1844) et maintenu tout au long de la période ultérieure par tous les régimes – sauf l'annexion de fait de 1940 à 1944 – marque le paysage institutionnel et les mentalités, majoritairement attachées aux « *cultes reconnus* ».

La période de l'Empire est favorable à l'Alsace. Le blocus continental profite à l'industrie et au commerce sur le Rhin. L'Alsace s'enrichit en approvisionnant les armées et leur envoie aussi son surplus de population. La défaite de l'Empire provoque une crise économique durable, comme ailleurs en France.

La révolution industrielle se met cependant en marche, avec par exemple le développement de la sidérurgie à Jaegerthal dès 1684 par la famille Dietrich. Épargnée par la guerre de Trente Ans, Mulhouse en avait plutôt bénéficié à travers l'approvisionnement des troupes et l'afflux de population. Dans la première moitié du XVIIIème siècle, elle s'est lancée dans l'industrie textile, qui a constitué la base de son développement sur trois siècles. Le chemin de fer favorise l'industrialisation et la liaison avec la capitale (ouverture de la ligne Paris-Strasbourg 1852).

Les institutions transforment plus rapidement l'Alsace à ce moment que sous l'Ancien Régime. En particulier, le français fait plus de progrès, jusqu'à supplanter l'allemand dans l'enseignement vers 1850 et 1860, même s'il reste globalement l'apanage de l'élite.

Un régime des notables s'est mis en place sous la Restauration, qui perdure et continue de se développer sous le Second Empire. Des dynasties industrielles, notamment strasbourgeoises et mulhousiennes, se mettent en place, actives aussi bien en Alsace qu'en direction de la capitale et du Rhône.

D) L'annexion par l'Allemagne (1870 – 1918)

Quelques semaines après le début des hostilités en 1870, la presse allemande, puis Bismarck, évoquent la possibilité d'une annexion des territoires dialectophones d'Alsace et de Lorraine, comme le retour d'une terre germanique dans l'espace politique allemand.

Pour des raisons stratégiques, von Moltke, commandant en chef, propose d'y adjoindre Metz et son voisinage. Les deux provinces, Alsace et Lorraine, se voient imposer par Bismarck de vivre ensemble : la terre d'empire d'Alsace-Lorraine (*Reichsland Elsass-Lothringen*) est placée sous la souveraineté directe de l'Empereur. Le découpage départemental est conservé : Basse et Haute-Alsace, Lorraine. Le quasi demi-siècle allemand accentue les différences : la population de Strasbourg double, celle de Metz stagne (en 1871, « Metz est dans Nancy »). En 1874, délaissant l'argument linguistique et historique, Bismarck reconnaît devant le Reichstag qu'il a surtout voulu constituer un glacis pour défendre l'Allemagne contre la France.

À travers la Protestation de Bordeaux, les députés alsaciens et lorrains, issus des élections législatives de février 1871, suscitées par l'occupant allemand qui souhaitait un gouvernement mandaté pour négocier la paix, expriment leur profonde opposition à l'annexion, imposée sans plébiscite, des populations concernées. Le traité de Francfort réalisant le transfert est cependant ratifié par les deux parlements, Assemblée nationale et Reichstag.

L'Alsace-Lorraine est d'abord administrée depuis Berlin sous la responsabilité directe de l'Empereur. Le président, puis à partir de 1879, le gouverneur d'Alsace-Lorraine (*Statthalter*), peut s'appuyer sur les articles dits de la « dictature », repris du Second Empire, qui lui permettent de reconcentrer tout le pouvoir en ses mains en cas de menace à l'ordre public (régime supprimé en 1900 avec l'octroi de libertés de réunion, d'association, de presse, et de libertés syndicales). L'Allemagne partage l'enseignement entre zones germanophones et francophones, qui seules peuvent recevoir un enseignement en français. Le service militaire devient obligatoire dès 1872, suscitant un volume très important d'optants selon le régime institué par le traité de Francfort à la demande de la France, qui oblige ceux qui souhaitent rester français à quitter le territoire (disposition qui, compte tenu des moyens de contrôle de l'époque a été appliquée de manière très variable et pour des volumes, semble-t-il, moitié moins importants que le nombre initial d'optants). L'Alsace bénéficie de l'adoption en Allemagne de lois sociales dans les années 1880 (assurance maladie, accidents du travail, assurance vieillesse et invalidité), les premières du genre dans le monde.

À partir de 1874, 15 députés sont élus au Reichstag. La majorité des élus de la première députation renonce à participer aux délibérations du Reichstag. Les députations suivantes sont plus partagées. En 1879, une minorité agissante obtient du gouvernement impérial le transfert du gouvernement (*Statthalter* et ministère) d'Alsace-Lorraine à Strasbourg. Une Délégation (*Landesausschuss*) est aussi nommée par les trois *Bezirkstage*, qui sont calqués sur les anciens conseils départementaux, l'Allemagne ayant repris la plus grande partie du droit français compatible avec le sien. La Délégation dispose d'un pouvoir d'initiative législative (mais ses lois sont soumises au contrôle du Bundesrat) et vote le budget de l'Alsace-Lorraine.

La politique alsacienne évolue au gré des soubresauts de la politique allemande (*Kulturkampf*, attentats contre Guillaume Ier en Allemagne et reprise en main générale, départ de Bismarck, essor du Centre catholique, puis du SPD), de la politique française (adoption des lois sur les congrégations et sur la séparation de l'Église et de l'État) et des crises entre la France et l'Allemagne (boulangisme et rhétorique guerrière, crise de Tanger, etc.). Les tensions franco-allemandes se traduisent généralement par une résurgence de la Protestation dans le vote alsacien, avec une affirmation constante du *Zentrum* catholique et du SPD, qui parviendront à recueillir chacun jusqu'à un tiers des votes. Au début du XX^{ème} siècle, les articles de la « dictature » sont abolis, la Protestation est devenue relativement minoritaire dans la députation au profit des autonomistes, qui revendiquent un statut de Land à part entière, pour lequel une autorité dynastique fait cependant défaut (dans les années 1870 a été envisagé le modèle du Grand-Duché de Luxembourg, avec le *Kronprinz* à sa tête). Les autorités allemandes doutent par ailleurs toujours de la loyauté des Alsaciens.

C'est ainsi que la Constitution de 1911 confère un statut incomplet à l'Alsace, qui n'est pas totalement celui d'un Land fédéré, le *Statthalter* et le gouvernement restant nommés par Berlin et non responsables devant le Parlement d'Alsace-Lorraine. Après la crise mondiale de 1873, qui s'étire jusqu'aux années 1890, l'Alsace comme l'Allemagne bénéficient d'une forte croissance économique et démographique (une partie de celle-ci découlant de l'installation de fonctionnaires allemands, notamment dans la Neustadt de Strasbourg). De nombreux industriels alsaciens étaient partis en 1871 et 1872, pour réinvestir dans toute la France, en faisant la fortune de Nancy par exemple, mais aussi en Algérie. D'autres industriels restés en Alsace-Lorraine investissent des deux côtés, pour conquérir les marchés français et allemands, malgré la barrière douanière.

E) L'Entre-deux-guerres

L'arrivée des troupes françaises donne lieu à des festivités enthousiastes dans toute l'Alsace. Les Alsaciens se réjouissent de retrouver la paix et affirment leur volonté de ne plus être balancés entre la France et l'Allemagne, et de ne plus être l'objet de tractations ou de manipulations.

Ces retrouvailles débouchent sur des déceptions réciproques. L'Alsace est perçue par le reste de la France comme étant toujours celle de 1870. Cependant, elle a connu des transformations profondes en particulier sur le plan politique et culturel, avec un attachement à une gestion de proximité et au fédéralisme, même incomplet. En outre, les Alsaciens ont entendu la parole donnée au nom de la France par le général Joffre à Thann : « *La France vous apporte, avec les libertés, le respect de vos libertés à vous, des libertés alsaciennes, de vos traditions, de vos convictions, de vos mœurs* »³.

Cette parole sera d'abord démentie par la politique d'assimilation menée par le gouvernement : expulsions et épurations (la population sera classée en quatre catégories en fonction de ses origines). Le français devient la langue officielle et le bilinguisme n'est toléré qu'à de rares exceptions. Les postes clefs sont confiés à des fonctionnaires venant de l'intérieur (comme l'avait fait l'Allemagne au début) ou à des Alsaciens optants de 1870 et ayant émigré, dits « revenants ».

Dès l'arrivée au pouvoir du Cartel des Gauches en 1924, Édouard Herriot, président du Conseil, annonce l'application de la loi sur les congrégations et déclare : « *le gouvernement est persuadé qu'il interprétera fidèlement le vœu des chères populations enfin rendues à la France [en effaçant] les dernières différences de législation entre les départements recouverts et l'ensemble du territoire de la République* ». L'introduction des lois de laïcité et la fin du régime dérogatoire ainsi annoncées enflamment les esprits et mobilisent les Églises qui en obtiennent l'abandon en 1925.

Les courants autonomistes montent sur le devant de la scène, avec trois tendances : le régionalisme, le fédéralisme et le séparatisme. Le régionalisme, qui revendique la décentralisation, avec un Conseil régional élu, incarne la tendance d'une part importante des Alsaciens. Le fédéralisme souhaite retrouver, dans le cadre de la République française, une situation proche de celle du *Reichsland* de 1911. Enfin, le séparatisme est le fait d'une minorité extrémiste qui souhaite l'autonomie dans le cadre d'« *États-Unis d'Europe* » à créer. Une partie de ces mouvements est soutenue financièrement par l'Allemagne. Quelques procès spectaculaires ont lieu.

F) L'occupation nazie (1940 – 1944)

Pendant la Seconde Guerre mondiale, l'Alsace et la Moselle sont à nouveau annexées, mais la Sarre et le Palatinat incorporent la Lorraine mosellane, et le pays de Bade prend l'Alsace sous sa coupe.

³ Bernard Vogler, « *Histoire culturelle de l'Alsace, Du Moyen Âge à nos jours, les très riches heures d'une région frontalière* », Éditions La Nuée Bleue / Dernières nouvelles d'Alsace, 1993.

L'annexion nazie entraîne la persécution et l'expulsion des Juifs, le pillage économique et des mesures contre les francophiles. Dès juillet 1940, une politique de germanisation et de nazification, qui s'appuie sur l'organisation du parti nazi, est mise en place et concerne tous les aspects de la vie privée (travail, déplacements, mouvements de capitaux, associations, etc.).

L'incorporation de force (sous la menace de la déportation des familles) des Alsaciens et des Mosellans au sein de l'armée allemande est une blessure toujours ouverte. Sur 130 000 incorporés, pour l'essentiel dans la Wehrmacht, rarement dans les SS combattants, 40 000 ne reviennent pas, tués au front ou dans les camps soviétiques.

Oradour-sur-Glane résume l'intensité et la complexité du drame vécu. Beaucoup savent que treize Alsaciens enrôlés de force servaient dans les troupes SS auteurs du massacre. Peu savent que onze autres Alsaciens étaient dans l'église, évacués de 1939 ou expulsés, chassés de leur terre parce que trop francophones, comme d'ailleurs 44 Mosellans, également brûlés ou abattus dans le village limousin.

G) Depuis 1945

La période après la Seconde Guerre mondiale est celle de l'essor économique et de la confirmation du destin européen de Strasbourg. En 1949, Ernest Bevin, ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni, propose d'établir le siège du Conseil de l'Europe à Strasbourg. Le mouvement républicain populaire (MRP), sous l'impulsion de Pierre Pflimlin, maire de Strasbourg pendant vingt-cinq ans, rassemble l'opinion publique alsacienne favorable à la construction européenne. Cette sensibilité pro-européenne s'est confirmée en 1992 lors du référendum sur l'adhésion au traité de Maastricht : deux Alsaciens sur trois et 72 % des Strasbourgeois ont voté *oui*.

Durant cette période émerge également une nouvelle organisation institutionnelle de l'Alsace. Le décret « *Pflimlin* » du 30 juin 1955 relatif au lancement des programmes d'action régionale permet la naissance en 1956 de la circonscription d'action régionale alsacienne, recouvrant les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, unité d'action pour l'aménagement du territoire et le développement économique. Le premier préfet de la région Alsace est nommé en 1964. Après la promulgation de la loi du 2 mars 1982 instituant l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct dans le cadre des départements, la première élection a lieu en mars 1986, permettant la désignation du premier président du conseil régional, la région devenant une collectivité territoriale à part entière. L'Alsace est, en superficie, la plus petite des régions françaises métropolitaines, mais bénéficie d'un dynamisme économique et démographique notable.

H) Photographie politique récente de l'Alsace

Les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, traditionnellement conservateurs, ont vu évoluer leur paysage politique depuis une quinzaine d'années. Si les instances régionales et départementales demeurent massivement acquises à la droite et au centre, cette domination s'inscrit dans un rapport de force qui n'est plus aussi établi. Ainsi, la présence de la gauche dans les grandes villes est devenue plus marquée. De l'autre côté du spectre politique, le Front National et le mouvement régionaliste n'ont cessé de s'ancrer dans le territoire.

L'apparition sur la scène politique du mouvement La République En Marche a bousculé ces équilibres lors de l'élection présidentielle de mai dernier avec la large victoire du candidat Emmanuel Macron, puis, lors des élections législatives, où les candidats du mouvement politique du Président de la République ont réalisé de bons scores en Alsace.

Partie 2 : L'Alsace d'aujourd'hui

À l'époque contemporaine, le territoire que l'on désigne sous la dénomination « *Alsace* » est formé par les actuels départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, regroupant 882 communes. Avec 1 892 885 habitants (recensement 2018) et une superficie de 8 280 km², la densité de population est de 229 habitants/km² (alors que la moyenne nationale est de 117 habitants/km²).

L'Alsace est également un territoire d'application du droit local alsacien-mosellan spécifique, qui touche à de nombreux aspects de la vie sociale, économique et culturelle : artisanat, associations, assurances, chasse, cultes, droit communal, droit du travail, faillite civile, justice, partage judiciaire, procédure civile, professions juridiques, publicité foncière, sécurité sociale, etc.

Ce corpus de textes comprend entre autres :

- des dispositions françaises maintenues par les autorités allemandes en 1870 (exemple : le Concordat de 1801) ;
- des dispositions allemandes applicables dans l'ensemble du Reich (exemple : le Code local des Professions – loi du 26 juillet 1900) ;
- des dispositions propres à l'Alsace-Moselle (exemple : le régime local de la chasse – loi du 7 février 1881, ou l'aide sociale – loi du 30 mai 1908 sur le domicile de secours) ;
- des dispositions françaises prises après 1918, applicables aux seuls départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Depuis la création au 1^{er} janvier 2016 de la nouvelle région Grand Est, il n'existe plus de collectivité territoriale Alsace. Toutefois, au-delà du marquage culturel et linguistique d'un territoire, le périmètre alsacien continue d'être structurant et de conserver des formes institutionnelles propres. Plusieurs structures interdépartementales opèrent dans divers champs de l'action publique, tels que la sécurité publique, l'économie, l'assainissement, la culture, le tourisme ou l'attractivité du territoire. Elles prennent différentes formes, aussi bien des établissements publics locaux, d'État, que d'agences, ayant comme ressort le territoire alsacien.

A) Agences interdépartementales Bas-Rhin – Haut-Rhin

Actuellement, trois acteurs croisent leurs missions et leurs activités dans le champ de l'attractivité du territoire alsacien, en matière de promotion touristique, de prospection économique, de reconnaissance d'un terroir et d'un savoir-faire local :

1. l'agence touristique alsacienne : Alsace destination tourisme (ADT) ;
2. l'Agence de développement d'Alsace (ADIRA) ;
3. l'Agence d'attractivité de l'Alsace (AAA).

Ces agences, créées récemment, sont chacune issues de regroupements d'autres organismes préexistants et de reconfigurations de missions, pour la plupart, en préparation de la collectivité alsacienne unique de 2013, qui n'a finalement pas vu le jour.

Les missions sont partagées en trois grands champs d'intervention, exercées par une agence dédiée :

- tourisme ;
- développement économique du territoire (compétence endogène) ;
- prospection internationale et marketing (compétence exogène) ;

La compétence touristique est partagée entre le conseil régional et les conseils départementaux, chacun disposant d'un comité de tourisme⁴.

1. Alsace Destination Tourisme (ADT)

L'ADT est une association de droit local, créée le 1^{er} juillet 2016, par fusion des Agences de Développement Touristique du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Elle conserve néanmoins deux antennes, Strasbourg et Colmar, et une présidence alternée. Son président actuel est Max Delmond, vice-président du conseil départemental du Haut-Rhin et maire de Folgensbourg.

L'ADT intervient en tant que comité interdépartemental de tourisme, chargé de préparer et mettre en œuvre la politique touristique du département, tel que prévu par l'article L.132-2 du Code du tourisme. Elle entend porter l'ensemble de la dynamique touristique en Alsace et fédérer les acteurs touristiques autour des orientations stratégiques suivantes :

- la promotion et le développement de l'image de la destination Alsace en France et à l'étranger (en priorité les marchés européens) ;
- la communication autour des valeurs de l'Alsace à destination du grand public, des entreprises et des habitants, au travers d'animation des réseaux de partenaires.

Son devenir institutionnel ne suscite pas de débat à ce stade. L'ADT trouve d'ailleurs son rôle dans le paysage régional, dans la mesure où le Schéma régional de développement touristique, approuvé par le conseil régional Grand Est en 2017, bâtit ses orientations à partir de cinq destinations : Alsace, massif vosgien, Lorraine, Champagne et Ardenne. Elle devrait donc participer à la rédaction du « *pacte de destination Alsace* » et décliner au niveau du territoire infrarégional les objectifs et la stratégie du Schéma, en complémentarité avec le futur comité régional de tourisme (CRT).

2. Agence d'attractivité de l'Alsace

L'AAA est une association de droit local, financée majoritairement par le conseil régional. Elle a été créée en mars 2014, par fusion de l'Agence Régionale de Tourisme, de l'Agence Alsace International (agence de prospection internationale créée en 2006) et de la marque « *Alsace* ». Son président actuel est André Reichardt, sénateur du Bas-Rhin et conseiller régional.

Elle exerce des compétences élargies de promotion du territoire alsacien, se présentant comme un outil de rayonnement de la compétitivité et des atouts de l'Alsace, afin d'attirer de nouvelles ressources. Elle cristallise notamment la volonté politique des élus alsaciens de maintenir une visibilité internationale du territoire, toutes filières confondues, sous un angle d'excellence et de savoir-faire.

Le choix du portage de la marque « *Alsace* » par l'AAA s'inscrivait dans une stratégie de cohérence en 2014, dans la mesure où ni les agences de développement économique ni les agences de tourisme départementales n'étaient encore fusionnées.

⁴ Voir chapitre 3

Les actions phares de 2017, présentées lors de l'assemblée générale du 20 avril 2018, s'articulent autour de plusieurs pôles : prospection économique internationale et suivi des entreprises étrangères déjà installées ; Observatoire régional du tourisme ; communication, événementiel, marketing ; cellule de veille pour la commande publique et les appels à projets européens (afin de favoriser l'accès des entreprises alsaciennes).

Son devenir est incertain à ce stade. En effet, dans la mesure où elle exerce des activités de promotion du tourisme, l'agence est un des trois comités régionaux de tourisme (CRT) du Grand Est. Afin de se mettre en conformité avec les dispositions du Code du tourisme, les CRT des trois anciennes régions devront fusionner prochainement. Le projet en discussion préconise que le futur CRT Grand Est conserve trois antennes locales (selon l'ancien découpage régional).

En outre, l'AAA exerce d'autres missions, comparativement aux CRT « classiques » des anciennes régions Champagne-Ardenne et Lorraine. Ainsi, il faudra séparer les autres activités du pôle tourisme, qui fusionnera avec les deux autres CRT et constituera l'antenne de Strasbourg du CRT Grand Est.

Se pose donc la question du maintien du reste de la structure et des personnels, de son portage financier et de la réorganisation de ses activités, éventuellement à un niveau régional plus large. Si la prospection internationale et l'accompagnement des entreprises étrangères relèvent de la compétence de la région, restreindre l'action d'une agence régionale au seul territoire alsacien peut surprendre.

Dans le SRDEII du Grand Est, l'AAA est identifiée comme un acteur de la prospective internationale, chargée d'attirer les investisseurs.

Le financement des actions de promotion et de gestion de la marque « *Alsace* », activité réclamée par l'ADT, comme complément naturel de sa propre action de promotion du territoire, demeure en suspens.

3. L'Agence de développement d'Alsace (ADIRA)

L'ADIRA est une association de droit local créée par les deux départements alsaciens, au 1^{er} janvier 2016, par fusion des deux associations départementales de développement économique préexistantes : l'ADIRA⁵ dans le Bas-Rhin et le Comité d'action économique dans le Haut-Rhin (CAHR). Son président actuel est Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin.

Elle a pour mission d'apporter son expertise et son appui au développement des entreprises et de l'emploi et d'œuvrer au développement des différents territoires. Au fil du temps, ses missions ont évolué. Ainsi, après la création en 2006 de l'Agence Alsace International (qui deviendra l'AAA), l'ADIRA avait réorienté son action vers l'intérieur : aménagement (friches, zones d'activités), accompagnement et aide des entreprises, développement de projets locaux, mise en réseaux des acteurs économiques. Après 2016, l'agence est devenue une structure dite « *mixte* », qui a vu ses missions se diversifier. En plus du développement économique, elle se consacre à la coopération transfrontalière, l'animation de réseau et au développement, ainsi qu'à l'appui aux collectivités et aux entreprises.

Depuis l'adoption de la loi NOTRe et le nouvel exercice de la compétence économique, le devenir de la structure et de ses missions est en suspens. Le contentieux relatif à son financement quasi exclusif par les deux conseils départementaux est pendant devant le tribunal administratif de Strasbourg.

⁵ Le sigle « ADIRA » signifiait initialement Association de développement et d'industrialisation de la région Alsace.

B) Établissements publics locaux interdépartementaux

Plusieurs établissements publics locaux regroupent, à la fois, des collectivités du Bas-Rhin et du Haut-Rhin :

- deux EPCI à fiscalité propre : la communauté de communes (CC) du Ried de Marckolsheim et le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de Sélestat – Alsace centrale ;
- un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) : l'Opéra du Rhin ;
- un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) : le syndicat intercommunal des eaux de Bergheim-Saint-Hyppolyte ;
- trois syndicats mixtes fermés : la zone d'activité de Danielsrain, le syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères d'Alsace centrale, le syndicat d'électricité et de gaz du Rhin ;
- un syndicat mixte ouvert, le Syndicat mixte des Eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA) ;
- le Pôle Métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar ;
- l'Établissement public foncier local d'Alsace ;
- l'établissement public administratif : Archéologie Alsace ;
- l'établissement public de coopération culturelle Haute École des Arts du Rhin (HEAR), qui est un établissement d'enseignement supérieur artistique.

Le Pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar, le SDEA et Archéologie Alsace, sont trois établissements analysés à titre d'exemple.

1. Le Pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar

Pionnier lors de sa création en 2011, le Pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse est devenu le Pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar en 2016. Les trois agglomérations regroupent 855 000 habitants, soit près de la moitié de la population des deux départements alsaciens.

Il est administré par un comité métropolitain, composé de 31 membres titulaires et 20 suppléants, répartis selon le poids démographique des trois agglomérations (15 pour l'Eurométropole de Strasbourg, 12 pour Mulhouse Alsace Agglomération et 4 pour Colmar).

Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération et maire de Berrwiller, a été élu président du pôle le 15 février 2018. Instance de coopération, il ne constitue pas une structure supplémentaire, n'a pas d'administration propre et s'appuie sur les équipes des trois agglomérations.

Le pôle affiche plusieurs objectifs :

- renforcer la visibilité européenne et le rayonnement international des trois agglomérations ;
- consolider l'ancrage de Strasbourg, Mulhouse et Colmar dans la région métropolitaine trinationale du Rhin Supérieur ;
- garantir et structurer une offre métropolitaine au sein de la région Grand Est.

Les trois agglomérations portent leurs efforts communs en matière de développement économique et universitaire, de transports et de promotion de leur territoire. Des projets communs ont été soutenus au sein du pôle métropolitain, à l'instar de la French Tech Alsace (FTA), labellisée « *écosystème thématique remarquable* ».

Le pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar mène également une collaboration dans les domaines du développement économique et du marketing territorial (Mipim), de l'enseignement supérieur (université, HEAR), de l'ingénierie transfrontalière et européenne, de la culture (Opéra national du Rhin).

2. Le Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA)

Le Syndicat des eaux et de l'assainissement Alsace-Moselle (SDEA) est un établissement public créé par arrêté ministériel du 26 décembre 1958, régi par les articles L.5271-1 et suivants du CGCT, ainsi que par les dispositions propres aux communes d'Alsace et de Moselle. De plus, il est régi par les articles L-5211-1, L-5212-1 du CGCT et suivants, ainsi que par l'arrêté interpréfectoral du 12 décembre 2017, portant modification de ses statuts. Son siège est à Schiltigheim (Bas-Rhin).

Le syndicat mixte regroupe le département du Bas-Rhin, l'Eurométropole de Strasbourg, des EPCI, des établissements publics et des communes des trois départements. Peuvent aussi y adhérer les conseils départementaux de Moselle et du Haut-Rhin et toute commune, établissement public ou EPCI limitrophe, ainsi que toute entité ou autre institution visée à l'article L-5271-2 du CGCT.

Le SDEA a pour mission d'assurer un service public performant de l'eau potable, de l'assainissement, de la gestion des milieux aquatiques, de la prévention des inondations (GEMAPI) au bénéfice des 900 000 habitants, répartis entre 600 communes membres des 3 départements d'Alsace-Moselle.

Il vise à satisfaire les besoins qualitatifs et quantitatifs des collectivités membres, et à assurer la défense de leurs intérêts dans les domaines de la GEMAPI, des eaux pluviales et dans le cadre de l'animation et la concertation à l'échelle de son territoire.

3. Archéologie Alsace

Archéologie Alsace, anciennement appelé Pôle d'archéologie interdépartemental rhénan, est un établissement public à caractère administratif, créé le 8 septembre 2006, dont le siège est à Sélestat (Bas-Rhin). Son actuel président est Pierre Bihl, vice-président du conseil départemental du Haut-Rhin, maire de Bergheim.

Les deux départements ont mutualisé leurs moyens au sein d'une structure unique dédiée au patrimoine archéologique alsacien. L'établissement est un opérateur d'archéologie préventive actif dans les domaines suivants : conseil aux aménageurs, recherches de terrain, fouilles préventives et exploitation des résultats, restauration et conservation des objets et vestiges, actions de valorisation et de médiation culturelle.

C) Établissements publics de l'État à périmètre alsacien

Les trois chambres consulaires alsaciennes sont interdépartementales.

1. La Chambre de commerce et d'industrie Alsace Eurométropole (CCIAE)

La CCIAE est un établissement public administratif, régi par les dispositions du Code du commerce. Elle a été créée le 16 décembre 2016, date d'installation de ses membres, par le décret N°2016-424 du 8 avril 2016. Son président est Jean-Luc Heimburger.

Dans le Grand Est, la CCIAE est la seule chambre interdépartementale, issue d'un des anciens périmètres régionaux. Le 1^{er} janvier 2019, une deuxième chambre interdépartementale sera créée dans la région, issue de la fusion des CCI de la Meuse et de la Haute-Marne.

Avant la réforme territoriale, trois CCI territoriales (Strasbourg, Colmar et Mulhouse) et une chambre régionale coexistaient en Alsace. En prévision de la création de la nouvelle chambre régionale Grand Est, les trois CCIT alsaciennes sont parvenues à un accord de fusion, en une CCI territoriale unique dénommée CCI Alsace Eurométropole, à laquelle ont été transférés tous les biens des anciennes CCIT et CCIR alsaciennes.

Elle est constituée de cent élus, chefs d'entreprises, répartis entre 35 industriels, 30 commerçants et 35 patrons d'activités de services.

Le président s'appuie sur un bureau de dix membres élus, issus d'une liste d'union CPME-MEDEF-UPA, pour cinq ans. Ils se voient confier une mission inédite : transformer profondément le réseau des CCI alsaciennes en recherchant des synergies, des complémentarités et des économies, grâce notamment aux délégations installées à Strasbourg, Colmar et Mulhouse.

Le budget de la chambre présente un déficit, comme toutes les CCI depuis la loi de finances 2018, et la baisse importante des ressources fiscales qu'elle a induite.

2. La Chambre des Métiers d'Alsace (CMA)

La CMA relève du droit local. Ses statuts ont été établis conformément aux dispositions du Code professionnel local (loi du 26 juillet 1900). Son président actuel est Bernard Stalter, président de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et d'artisanat.

La chambre des métiers alsacienne est la seule chambre interdépartementale dans le périmètre régional Grand Est. Il existe une deuxième chambre de droit local en Moselle.

La CMA assure une présence sur l'ensemble du territoire alsacien : dans le Bas-Rhin à Schiltigheim, dans le Haut-Rhin à Colmar et Mulhouse. Elle s'occupe de deux centres de formation des apprentis à Eschau et à Mulhouse, qui ont accueilli près de 1 300 apprentis en 2015 (8.7 % des apprentis alsaciens) et forme notamment un partenariat avec l'Éducation nationale et la CCIAE, dans le cadre d'un projet commun au CFA Marcel Rudloff de Colmar.

Elle est composée de 36 membres titulaires élus et de 9 membres cooptés. À ceux-ci sont associés 11 représentants titulaires des compagnons ainsi que 3 compagnons cooptés. Ils se réunissent en assemblée plénière.

Elle dispose d'une capacité d'autofinancement significative qu'elle met au service d'importants investissements, sans recourir à l'emprunt, du fait de sa bonne situation financière.

En Alsace, l'artisanat représente plus de 250 métiers déclinés en 400 activités, 29 735 entreprises et près de 161 000 actifs (près de 20 % de l'emploi régional). Au 1^{er} mars 2015, l'artisanat alsacien comptait 5 093 apprentis.

La volonté de Bernard Stalter, également président de la chambre régionale Grand Est, serait, à terme, de réduire le réseau des CMA Grand Est à deux grandes chambres : une de droit local (fusionnant ainsi les chambres de métiers Alsace et Moselle) et une seconde réunissant les CMA relevant du droit général (fusionnant les 7 autres CMAD).

3. La Chambre interdépartementale d'agriculture d'Alsace (CAIA)

La CAIA est un établissement public administratif, régi par les dispositions du Code rural et de la pêche maritime. Elle a été créée le 1^{er} janvier 2016, par l'ordonnance N°2015-1538 du 26 novembre 2015. Son président actuel est Laurent Wendlinger.

Elle est la seule chambre interdépartementale dans le périmètre régional Grand Est.

Les collèges de la CAIA sont composés de 93 membres, élus lors d'un scrutin professionnel qui a lieu tous les 6 ans, et de 15 membres associés. L'assemblée désigne un bureau chargé de la gestion courante de l'institution, constitué de 22 membres.

Avant sa transformation en chambre interdépartementale après la création de la région Grand Est, la CAIA avait un statut particulier, car elle était issue depuis le 1^{er} juillet 2013 de la fusion des chambres départementales et régionale alsaciennes.

Sa situation financière est préoccupante. En 2018, elle reste déficitaire et sa capacité d'autofinancement est en baisse.

D) Divers

1. La Maison de l'Alsace à Paris

Les deux départements sont propriétaires d'un immeuble de 2 200 m² au 39, avenue des Champs-Élysées, appelé la Maison de l'Alsace à Paris. L'objectif affiché est de faire rayonner l'Alsace dans la capitale, de promouvoir et de valoriser son image. On recense peu de manifestations organisées à ce titre.

Il a été acquis par le conseil départemental du Bas-Rhin en 1968, en vue notamment d'assurer la promotion touristique de l'Alsace. Le conseil départemental du Haut-Rhin s'est associé au projet et a acquis la moitié de la propriété en 1969.

En 1982, les départements en ont confié la gestion à la Société fermière de la Maison de l'Alsace à Paris (SFMAP), société d'économie mixte qu'ils détenaient conjointement. Ils ont également constitué, en 2014, une entente interdépartementale (sur la base de l'article L. 5411-1 du CGCT), pour assurer la gestion de l'immeuble. En 2016, la SEM a été dissoute et l'immeuble a été mis en location à deux groupes privés, le groupe Bertrand Restauration et MDA partners, qui regroupe plusieurs entreprises alsaciennes. Le bail a été conclu à compter du 1^{er} octobre 2016 pour une durée de 3 ans. La marque « *maison de l'Alsace - Champs-Élysées* » a été déposée auprès de l'INPI.

À partir de 2012, l'immeuble a fait l'objet d'une rénovation et d'une restructuration complète avec la création de deux zones d'exploitations distinctes : un restaurant et des espaces de bureaux.

Le restaurant « *L'Alsace* », au rez-de-chaussée, affiche une carte régionale. Les salles de réunions et les bureaux sont proposés en location à la journée, à des entreprises, pour recevoir des clients ou organiser des événements, avec des prestations notamment de repas à base de produits alsaciens.

La location rapporte chaque année 1,150 millions d'euros aux départements.

2. Les média locaux

À la suite de la réforme régionale de 2015, indépendamment de leur secteur d'activité, les média locaux continuent de traiter la plupart des grands dossiers, notamment politiques, à une échelle alsacienne, dans le souci de maintenir la proximité avec leur public. Ainsi, s'agissant de la presse écrite, un seul magazine est consacré à l'actualité du Grand Est sous un format trimestriel. En radio ou en télévision, la création du Grand Est n'a pas entraîné de redistribution des antennes.

L'utilisation du dialecte alsacien est d'ailleurs toujours présente, en particulier dans l'audiovisuel public.

À titre d'exemple, deux média locaux du service public de l'audiovisuel que sont *France Télévisions (France 3)* et *Radio France (France Bleu)* traitent l'information sur le périmètre alsacien.

France 3 Alsace

Le service public audiovisuel régional (*France 3 Alsace*) a été créé en 1953 et fait partie du groupe *France Télévisions*. Pour se conformer au nouveau découpage administratif, le groupe a conduit une réorganisation de son réseau régional au 1^{er} janvier 2017, avec la création de 13 directions régionales, correspondant aux limites administratives des nouvelles régions. Les 24 antennes de proximité, dont *France 3 Alsace*, ont été maintenues.

Couvrant Bâle et une partie du Bade-Wurtemberg, *France 3 Alsace* s'adresse à un public de près de 2,5 millions d'habitants (dont 1,8 million en Alsace).

La chaîne *France 3 Alsace* est diffusée en tout numérique depuis 2010. La mission des antennes régionales de France 3 est de produire de l'information et des programmes de proximité sur tous les supports de diffusion. Elle diffuse des journaux télévisés (Soir 3 Alsace 19-20 ou JT 12-13) et des émissions (*le Rund um, GsuntHeim ou In Situ*), en langues française et alsacienne. Cette chaîne télévisée contribue au maintien et à la diffusion de l'identité et de la culture locale.

France Bleu Alsace

France Bleu Alsace est une radio généraliste, créée en septembre 2000 et faisant partie du groupe public *Radio France*.

Lancée par l'État en 1930, pour contrer la propagande d'Outre-Rhin, la radio s'est tue pendant les cinq années d'annexion de l'Allemagne. Les émissions régulières ont repris en janvier 1945 et à la suite de l'ordonnance du 23 mars 1945 instaurant un monopole d'État sur la radiodiffusion, elle est passée sous la direction de la radiodiffusion française.

Assurant une couverture de proximité, sa matinale réunit chaque jour environ 200 000 auditeurs, ce qui en fait, sur cette tranche horaire, la radio la plus écoutée en Alsace.

France Bleu Elsass, émanation de *France Bleu Alsace*, a été créée en 1992 sous le nom *Radio France Alsace Mettelwelle*, dotée d'une grille de programme, d'animateurs spécifiques et d'un habillage musical propre. Elle diffuse, dorénavant, uniquement sur internet, des émissions bilingues en français et en dialecte alsacien.

Après la réforme régionale de 2015, *France Bleu* a conservé sa territorialité alsacienne. La rédaction locale explique cette position par une stratégie d'audiences.

E) Subdivisions de l'État

Certaines subdivisions de l'État ont conservé un découpage correspondant à l'ancienne région alsacienne.

C'est le cas, en particulier, pour la région de gendarmerie d'Alsace, devenue un groupement ayant le statut de formation administrative et qui conserve ses attributions supra-départementales, sous l'autorité du général, commandant adjoint de la région de gendarmerie Grand Est.

De même, la direction interdépartementale de la police aux frontières, dont le siège est à Strasbourg, est issue de la fusion au 1^{er} septembre 2016 des directions départementales du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, afin de mieux appréhender la globalité du bassin de vie de la zone frontalière des trois frontières. Elle est sous l'autorité du directeur zonal.

Le projet de création du Grand Est a été accueilli de façon réservée par les Alsaciens. À travers les élus et lors de nombreux rassemblements populaires, ils ont exprimé certaines inquiétudes sur le dimensionnement, la relative hétérogénéité du nouvel ensemble et l'absence de référence à leur territoire historique.

Après l'adoption de la loi, les manifestations d'octobre et novembre 2014 et les élections régionales de 2015, où le parti régionaliste Unser Land a cristallisé les oppositions, la mobilisation contre la nouvelle région a faibli. Les rassemblements populaires sont devenus rares et une partie de la classe politique alsacienne s'est engagée dans la construction de la nouvelle région.

Toutefois, « le désir d'Alsace » perdure. Déjà en 2013, alors qu'existait une région Alsace, les élus ont porté un projet de création d'une collectivité unique, fruit de la fusion des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la région Alsace. Les raisons de son échec doivent être rappelées, car elles éclairent en partie les tensions actuelles.

Au-delà des interrogations sur l'avenir administratif du territoire, le « désir d'Alsace » dépasse le registre institutionnel.

Partie 1 : L'Alsace, une place à consolider au sein du Grand Est

Pour comprendre le débat actuel autour d'une (ré)institutionnalisation du territoire alsacien, il convient de revenir sur l'épisode du Conseil unique d'Alsace de 2013, sur la réforme régionale de 2015 qui a vu naître le Grand Est et sur la construction d'une Alsace au sein de la grande région.

A) Porté par les exécutifs locaux, le projet manqué du Conseil unique d'Alsace nourrit les débats actuels

1. Le projet de réforme institutionnelle prévoyait la création d'une collectivité unique d'Alsace

Le 26 janvier 2011, Philippe Richert, ministre délégué chargé des collectivités territoriales et président du conseil régional Alsace, Charles Buttner et Guy-Dominique Kennel, présidents des deux conseils généraux, se sont engagés à consulter les Alsaciens sur la constitution d'une « intercollectivité ».

En dépit de divergences, apparues après les élections cantonales de 2011, Philippe Richert a continué de porter le projet de création d'une collectivité territoriale unique, pour lequel le Conseil économique social et environnemental (CESER) Alsace a émis un avis favorable en 2011.

En décembre 2011, s'est tenu un congrès des trois assemblées alsaciennes, qui a voté une résolution en faveur de la création de la collectivité territoriale unique, dotée de compétences exorbitantes du droit commun. Un groupe de travail s'est réuni afin de rédiger un projet institutionnel. La résolution a été ensuite votée par chacune des assemblées.

Un second congrès a voté en novembre 2012 la résolution de création de la collectivité territoriale unique, qui a été approuvée par chaque assemblée en janvier 2013. Les élus locaux ont notamment validé les modalités d'organisation d'une consultation pour la fusion, conformément au cadre législatif en vigueur à l'époque.

La nouvelle collectivité devait être dotée d'une assemblée élue, appelée Assemblée d'Alsace. Son rôle aurait été de fixer les grandes orientations, de déterminer la stratégie, la planification et de voter le budget. Une partie des conseillers d'Alsace devait être élue par cantons, au scrutin majoritaire et une autre à la représentation proportionnelle. L'assemblée devait élire son président, son bureau et une commission permanente. Il était prévu que le nombre total d'élus, de 122 à l'époque, baisse de 10 à 20 %. Le siège était fixé à Strasbourg.

Le pouvoir exécutif devait être exercé par un conseil exécutif, élu par l'assemblée et responsable devant elle, dont le rôle aurait été de diriger l'action de la collectivité territoriale dans tous ses domaines d'intervention, en préparant, exécutant les délibérations et en administrant la collectivité. Le siège était fixé à Colmar.

Ce système bicéphale de gouvernance était proposé par le président Philippe Richert, dans le souci de maintenir un siège dans chaque département, tout en préservant le rôle européen de Strasbourg et en apportant un gage aux Haut-Rhinois.

Le projet prévoyait également des « *conférences départementales* », disposant d'un avis consultatif, regroupant les élus d'un seul département, ainsi que des « *conseils de territoire de vie* » chargés de traiter de sujets de proximité. Le conseil économique et social était confirmé dans ses fonctions d'assemblée consultative.

Les circonscriptions de l'État étaient maintenues, la fusion ne devant concerner, du moins dans un premier temps, que les collectivités territoriales.

2. Le référendum de 2013 marque l'arrêt du projet

L'article L.4124-1 du CGCT, dans sa rédaction introduite par la loi du 16 décembre 2010, disposait que « *le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de fusion recueille, dans chacun des départements concernés, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits* ».

Avec un taux de participation à 35,96 % des suffrages exprimés, portant le « *oui* » à 20,05 % des inscrits, le référendum du 7 avril 2013 a porté un coup d'arrêt au projet d'une collectivité alsacienne à statut particulier. Les causes en sont multiples.

Tout d'abord, on peut considérer que la précipitation dans le choix de la date du référendum n'était pas réaliste pour préparer et communiquer autour du projet. Les citoyens se sont largement abstenus. Ce sujet technique, avec la création d'une nouvelle institution, le conseil exécutif, et la dissémination sur l'ensemble du territoire d'agences thématiques, aurait mérité davantage d'explications.

De forts désaccords politiques ont émergé, cristallisés autour du choix du siège de la future collectivité. Ce débat exprimait la crainte de déclassement des Haut-Rhinois, relayée par leurs élus.

Par ailleurs, on observe l'absence de soutiens nationaux au camp du « *oui* », tandis que des voix dissidentes se sont largement exprimées au sein même de la droite alsacienne, pourtant à l'initiative du projet, notamment Gilbert Meyer, maire de Colmar, qui a fait campagne sur les conséquences néfastes qu'il attribuait au projet.

En outre, les élus socialistes se sont peu impliqués, accusant Philippe Richert de vouloir concentrer les pouvoirs autour de sa personne. La Fondation Jean-Jaurès⁶ a relevé une corrélation entre le score de François Hollande au 1^{er} tour de la présidentielle de 2012 et l'abstention au référendum : plus son score avait été important dans la commune, plus l'abstention était élevée.

Le Front de gauche, fermement opposé au projet, percevait dans la fusion un facteur de division de la République, une position semblable à celle du Front National.

Des désaccords sont apparus sur les avantages ou faiblesses du projet et sur ses supposées intentions secrètes. Certains syndicats et élus se sont ainsi opposés au projet, craignant une éventuelle dérogation accordée à la nouvelle collectivité en matière de législation du travail et de droits sociaux. Une partie de la presse a dénoncé une réforme « *venant d'en haut* » et insuffisamment préparée.

C'est dans ce contexte particulier, un an après l'échec du référendum, qu'est intervenu le projet de réforme régionale.

B) Le Conseil constitutionnel a validé la réforme territoriale après un long processus législatif

Le 18 juin 2014, Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, Marylise Lebranchu, ministre de la Fonction publique et de la décentralisation et André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale, ont présenté en Conseil des ministres un projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

1. Projet de loi

En son article 1^{er} le projet prévoyait une carte à treize régions : Alsace-Lorraine, Aquitaine, Bretagne, Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Limousin-Poitou-Charentes, Champagne-Ardenne-Picardie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Normandie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le 26 juin 2014, la Conférence des Présidents du Sénat a considéré que le projet de loi méconnaissait les règles de présentation exigées par la loi organique du 15 avril 2009 et a décidé de le retirer de l'ordre du jour du Sénat.

Les groupes Union pour un mouvement populaire, conduit par Jean-Claude Gaudin et Rassemblement démocratique et social européen, présidé par Jacques Mézard, ont estimé notamment que l'étude d'impact accompagnant le projet était insuffisante pour permettre au Parlement un examen approfondi du texte.

Les sénateurs ont soulevé l'absence d'analyse des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, des coûts et bénéfices financiers attendus, ainsi que de l'évaluation des conséquences sur l'emploi public.

Le 1^{er} juillet 2014, le Conseil constitutionnel, saisi par le Premier ministre, dans les conditions prévues à l'article 39, quatrième alinéa, de la Constitution, a décidé que la présentation du projet de loi était conforme (*Décision n° 2014-12 FNR*).

⁶ Fondation Jean Jaurès, « *Éléments d'analyse sur l'échec du référendum alsacien* », avril 2013.

2. Première lecture

Le 4 juillet, le projet de loi a été adopté par le Sénat, après suppression de l'article 1^{er} (par 177 voix contre 152). Plusieurs amendements en ce sens avaient été présentés par Jean-François Husson (Meurthe-et-Moselle, UMP), Éric Doligé (Loiret, UMP) et Christian Favier (Val-de-Marne, PCF).

Le texte ne comportait plus de nouvelle carte des régions. Le Sénat a également supprimé l'article 12 portant sur le report des élections des conseillers départementaux et des élections régionales en décembre 2015.

Le projet de loi a été transmis à l'Assemblée nationale le 5 juillet. La Commission des lois (rapporteur Carlos Da Silva, Essonne, PS) a réintroduit la réforme de la carte des régions et la fusion de l'Alsace avec la Lorraine et de la Champagne-Ardenne avec la Picardie.

L'article 1^{er} a été discuté en séance publique le 17 juillet. Plusieurs amendements en faveur du maintien de l'Alsace ont été déposés par Éric Straumann (Haut-Rhin, UMP), représentant treize députés alsaciens sur quinze, par Xavier Breton (Ain, UMP) et par Marc Le Fur (Côtes-d'Armor, UMP). Ce dernier, au nom des identités régionales fortes, proposait le rattachement du département de la Loire Atlantique à la Bretagne. Ils ont tous été rejetés.

Un découpage différent a été proposé et adopté le 15 juillet lors de la réunion du groupe socialiste à l'Assemblée, en présence du Premier ministre Manuel Valls. La nouvelle carte comptait parmi les 12 régions, plus la Corse, une nouvelle création : l'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine. Après des débats vifs et prolongés, la séance a été levée le lendemain matin à 5h55, l'amendement déposé par la commission des lois et le groupe socialiste ayant été adopté, par 57 voix contre 18.

Le 23 juillet, l'Assemblée nationale a adopté l'ensemble du texte par 261 voix contre 205.

3. Deuxième lecture

Le 30 octobre 2014, le Sénat a adopté par 176 voix contre 37 la carte proposée par la Commission spéciale du Sénat, fixant ainsi à 14 le nombre de régions métropolitaines, hors collectivité territoriale de Corse. La nouvelle carte rétablissait l'Alsace, le Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, et fusionnait la Lorraine et la Champagne-Ardenne. Le « *droit d'option des départements* » a également fait l'objet d'assouplissements, permettant à un département de quitter une région pour en rejoindre une autre sans référendum local et avec un pouvoir de blocage de la région d'origine limité.

La Commission des lois de l'Assemblée nationale a rétabli la carte à 12 régions (plus la Corse), et le texte déposé le 12 novembre comportait à nouveau l'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine.

Lors des discussions de la séance du 20 novembre, a été adopté à l'unanimité un amendement présenté par Philippe Bies (Bas-Rhin, PS) et Armand Jung (Bas-Rhin, PS), fixant, par dérogation, Strasbourg comme chef-lieu de région, sans mention de l'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine pour faire consensus.

Le 25 novembre, l'Assemblée nationale a adopté en deuxième lecture le projet de loi par 277 voix contre 255.

4. Troisième lecture

La Commission mixte paritaire, réunie le 27 novembre 2014, a conclu à l'impossibilité de trouver un compromis.

Le 9 décembre, l'Assemblée nationale a maintenu sa carte et, le 15 décembre, le Sénat la sienne.

5. Adoption définitive

Le projet de loi a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 17 décembre 2014. La nouvelle région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine était créée à compter du 1^{er} janvier 2016.

6. Contentieux constitutionnel

Le 1^{er} décembre près de 100 députés et de 150 sénateurs ont saisi le Conseil constitutionnel, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution. Ils mettaient en cause la procédure d'adoption, faisant valoir que l'absence de consultation préalable des départements et des régions avait porté atteinte à la libre administration des collectivités territoriales, ainsi que des manquements dans le processus législatif ayant privé d'effet le droit d'amendement. Les sénateurs contestaient également la conformité à la Constitution de l'article 6, ainsi que la procédure d'adoption de l'article 11.

Le 15 janvier 2015, le Conseil constitutionnel a considéré que la loi n'avait pas été adoptée selon une procédure contraire à la Constitution et l'article 6 a été déclaré conforme à la Constitution (*Décision n° 2014-709 DC*).

C) La création de la région Grand Est a suscité des réactions négatives en Alsace

Le projet de réforme de la carte des régions a été diversement reçu par les élus et la population. Le sondage BVA, réalisé au printemps 2014 pour la presse régionale, livre quelques éléments d'opinion publique. 39 % des Alsaciens interrogés se déclaraient favorables à la fusion avec la Lorraine et 32 % considéraient que la réforme était une bonne chose, les moyennes nationales étant à 49 et 45 %.

Les présidents des conseils régionaux d'Alsace et de Lorraine l'avaient accueilli favorablement et s'étaient rapprochés, afin d'entamer un travail de co-construction.

Cette idée continue d'avoir des soutiens : Joseph Paul Rall, ancien chef de cabinet d'Adrien Zeller, préside actuellement une association « *Alsace+Moselle* », qui milite pour une entente interdépartementale Alsace-Moselle-Vosges-Territoire de Belfort, « *redécoupage intelligent qui serait cohérent économiquement et aurait du sens* »⁷.

Le climat a sensiblement changé après l'annonce de l'ajout de la Champagne-Ardenne, suscitant des débats qui ont occupé durablement la scène politique et médiatique alsacienne. Les réactions initiales ont été assez hostiles et l'avancée du processus législatif a été accompagnée d'une forte mobilisation, notamment des élus.

⁷ *L'Alsace*, 9 février 2018.

En septembre 2014, les assemblées du conseil régional d'Alsace, du conseil général du Bas-Rhin et du conseil général du Haut-Rhin ont adopté une motion demandant l'abandon du projet Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne et proposant « *l'union de l'Alsace en une collectivité unique* ».

Philippe Richert a déclaré le 17 décembre 2014 que « *la fusion avec la Lorraine et la Champagne-Ardenne, c'est l'événement le plus grave, pour l'Alsace, depuis la fin de la guerre [...], dorénavant, l'Alsace n'aura plus d'institutions politiques pour la représenter* ».

Les présidents des assemblées régionale, départementales, et consulaires ont appelé « *les élus de toutes sensibilités, les représentants des forces économiques, de la société civile et du monde associatif* » à manifester ensemble le 11 octobre 2014 pour défendre une « *Alsace unie* ». Ils ont réuni 6 800 personnes.

Un millier de manifestants ont défilé dans les rues de Strasbourg le 23 novembre 2014, à l'appel du collectif « *Alsaciens réunis* », relayé par diverses organisations opposées à la fusion : « *les cigognes rebelles* », « *Unser Land* », « *Elsass Land* » et « *Elsass Frei* ».

Cinq cents élus et manifestants venus d'Alsace, dont Philippe Richert, Éric Straumann et Patricia Schillinger, ont manifesté, le 25 novembre 2014, devant l'Assemblée nationale. Les initiatives citoyennes, relayées par les réseaux sociaux, se sont multipliées.

Une seconde manifestation a été organisée par le collectif « *Alsaciens réunis* » le 28 novembre 2014 à Colmar, réunissant un millier de personnes.

Le dimanche 7 décembre 2014, 1 300 personnes ont manifesté à Mulhouse.

Une nouvelle manifestation s'est déroulée, à Strasbourg, le 13 décembre 2014.

Une pétition, relayée par le collectif « *Alsaciens réunis* », a réclamé l'organisation d'un référendum préalable à la fusion Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine. Près de 12 500 signatures ont été recueillies. Le collectif s'appuyait sur la « *charte européenne de l'autonomie locale* », selon laquelle « *pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement* ».

La conformité du redécoupage régional à la charte a été soulevée par André Schneider, Patrick Hetzel et Claude Sturni, députés UMP ou assimilés, donnant lieu à une réponse du secrétaire d'État à la Réforme de l'État : « *cette charte a une force supérieure à la loi, mais inférieure à la Constitution. Or c'est la Constitution qui donne droit au législateur de redécouper les régions* ».

Après l'adoption définitive de la loi, une partie de la classe politique alsacienne a fait le choix de l'apaisement, à l'image du président Philippe Richert, bien qu'initialement réticent à la création de la grande région. Si certains des opposants de premier plan au redécoupage s'engageaient dans la préfiguration et la gouvernance du nouvel ensemble, pour ne pas s'exclure du débat, un deuxième courant politique s'est affirmé, en faveur d'une nouvelle Alsace institutionnelle.

Simultanément, le « *malaise alsacien* » est devenu récurrent dans les prises de position publiques, les livres, les tribunes. À titre d'exemple, les essais de Pierre Kretz, « *Le nouveau malaise alsacien* » (2015) et « *L'Alsace n'existe plus* » (2017), ont bénéficié de nombreux développements dans les médias locaux.

D) Le Grand Est s'est affirmé comme un échelon pertinent d'action publique locale

Durant la période de débat et de préfiguration de la grande région, plusieurs craintes ont été exprimées par les élus et le tissu économique et associatif :

- la taille jugée « *ingérable* » ;
- la pérennité du droit local et du bilinguisme ;
- la bonne prise en compte des questions transfrontalières ;
- la question des compétences ;
- le peu de points communs entre les territoires assemblés.

Certains de ces questionnements ont trouvé leur réponse, au fur et à mesure de l'installation du Grand Est. Par ailleurs, les incertitudes quant aux missions dévolues devaient être levées par la loi NOTRe.

La taille apparaît dorénavant adaptée, notamment pour la planification stratégique. Pour exemple, le Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) ; le déploiement de cette stratégie, appelée « *Be Est* », peut représenter une véritable offensive économique sur l'ensemble du territoire régional.

De plus, il ressort d'une note de France Stratégie⁸ que la cohérence économique interne des régions est renforcée par le nouveau découpage. L'étude a permis de constater, à partir de l'analyse des liens financiers et des déplacements de travail interdépartementaux, que la création de la région Grand Est a fait disparaître plusieurs forces centrifuges⁹, notamment pour la Meuse, la Haute-Marne, le Bas-Rhin et les Vosges. En cela, la région Grand Est est un atout, facilitant la mise en œuvre de politiques efficaces de développement économique régional.

Les filières forêt-bois et automobile en sont deux exemples.

1) La région Grand Est dispose d'une ressource forestière abondante et variée et de massifs forestiers majeurs, dépassant les limites des anciennes régions : massif vosgien (Alsace et Lorraine), massif d'Argonne (Champagne-Ardenne et Lorraine), massif Ardennais (Champagne-Ardenne, avec extension sur les pays frontaliers, notamment en Belgique).

Forte de 10 000 entreprises regroupant 55 000 emplois, la filière bois-forêt est identifiée dans le SRDEII comme l'une des filières d'avenir majeures de la région Grand Est. L'attention qui lui est portée s'inscrit dans une ambition plus large visant à faire du Grand Est un des leaders européens de l'industrie du futur et de la bioéconomie.

En effet, cette filière est un modèle d'économie durable créant, depuis l'amont forestier jusqu'à l'aval industriel et celui de la construction, à chaque étape de la valorisation du bois, une combinaison de valeurs environnementales et économiques satisfaisant également aux attentes sociétales actuelles.

2) La filière automobile concentre, avec 85 000 salariés répartis dans 750 établissements, le plus grand nombre d'emplois industriels de la région Grand Est. À lui seul, le groupe Peugeot Société Anonyme (PSA) est le premier employeur privé de la région et compte 14 500 employés répartis sur les sites de Charleville-Mézières, Metz-Trémery et Mulhouse.

⁸ France Stratégie, « *Réforme territoriale et cohérence économique régionale* », mai 2015.

⁹ Les forces centrifuges attirent les départements, à travers leurs liens économiques, vers une autre région que la leur.

L'analyse du tissu industriel à l'échelle régionale démontre une forte complémentarité des sites de production : la dynamique des PME qui interviennent sur des productions diversifiées (traitement de surface, textiles, etc.) est tirée par les constructeurs et les sous-traitants de premier rang.

L'écosystème est aujourd'hui constitué au niveau régional. Les trois associations régionales de l'industrie automobile ont établi une feuille de route commune et les pôles de compétitivité Véhicule du Futur et Materialia, qui consacre un domaine d'activité stratégique aux matériaux utilisés dans l'automobile, ont étendu leur périmètre d'action à la région Grand Est. Les nouvelles mobilités sont identifiées comme une filière structurante du SRDEII.

Pour la filière forêt-bois, comme pour la filière automobile, la région Grand Est est un changement d'échelle majeur et positif. Le nouveau périmètre permet de constituer des filières complètes, sur un territoire plus pertinent et cohérent au regard des bassins d'approvisionnement des entreprises de transformation. Cela a renforcé leurs poids, en leur donnant une nouvelle visibilité à différents niveaux. Le Grand Est a également ouvert de nouvelles perspectives de moyen terme, avec la possibilité de mutualiser les compétences et services et de créer des synergies dans la région, en structurant et fédérant les acteurs pour développer les différents secteurs d'activité.

Ce constat est partagé par Jean-Luc Heimburger, président de la CCI Alsace Eurométropole pour qui se côtoyer, entre CCI et entreprises du grand territoire, « crée et renforce des liens, débouche sur des missions communes »¹⁰.

E) Le « désir d'Alsace » subsiste alors que la nouvelle région révèle ses atouts

Dans le même article, Jean-Luc Heimburger rappelait toutefois que « vis-à-vis de nos partenaires du Bade-Wurtemberg et de la région de Bâle, l'Alsace doit rester identifiable parce que notre économie est tout autant tournée vers l'Est du Rhin que vers l'Ouest des Vosges ».

Frédéric Bierry a tenu le même discours lors de ses vœux aux médias de janvier 2018, en affirmant rêver d'une « Alsace 100 % rhénane ».

Les inquiétudes quant aux spécificités des relations transfrontalières alsaciennes semblent ne pas avoir été complètement apaisées. Pourtant, la caractéristique singulière de la région Grand Est, possédant une frontière commune avec quatre pays, permet de l'inscrire dans son environnement transfrontalier et européen.

Les craintes de voir la particularité alsaco-mosellane mise en péril se concentraient sur le droit local et le bilinguisme. En 2015, une analyse de l'Institut du droit local alsacien-mosellan (IDL) s'inquiétait même des possibles conséquences à moyen terme de la réforme territoriale.

Ces craintes étaient notamment liées au financement d'un certain nombre de spécificités locales telles que : l'informatisation de la publicité foncière en Alsace-Moselle, les lieux de culte et les institutions religieuses. Elles ont toutefois été, en partie, levées par la reconduction des financements de l'ancienne région Alsace par le Grand Est, à niveau constant, à des organismes tels que l'IDL, association reconnue d'utilité publique créée en 1985 et chargée de suivre toutes les questions relatives au droit local, et l'Office pour la Langue et la Culture d'Alsace (OLCA).

Ces sujets sont sensibles en Alsace. Un sondage CSA d'avril 2017, commandé par *Unser Land*, a fait apparaître un fort attachement au droit local, 78 % des interviewés souhaitant sa conservation, et au bilinguisme, 61 % estimant qu'il faut développer l'apprentissage de l'alsacien et de l'allemand et 67 % souhaitant que la proportion d'enfants alsaciens scolarisés en école bilingue augmente.

¹⁰ Supplément *Régions Mag*, décembre 2017.

Reste également le sentiment d’insatisfaction des Alsaciens de ne pas avoir été écoutés et entendus dans leur particularisme, le reproche récurrent de « *déni de démocratie* » et d’excès de centralisme jacobin.

Le discours prononcé par Philippe Richert, lors du rassemblement de Strasbourg du 11 octobre 2014, est, à cet égard, emblématique. Il a rappelé deux des blessures récentes de l’Alsace, deux fois où « *il est arrivé déjà que l’on ait voulu construire l’avenir de l’Alsace sans nous* ». Il s’agit de 1924, la prise de position du président du Conseil, Édouard Herriot, pour la suppression des privilèges du droit local en Alsace-Moselle, et de 1953, la condamnation par le tribunal militaire de Bordeaux des 13 « *Malgré-Nous* » pour le massacre d’Oradour-sur-Glane.

Annexions, libérations, avants, pendants et après-guerres, cette mémoire historique fonde un sentiment d’appartenance à une même communauté.

Dans le cadre d’une enquête de l’Institut français d’opinion publique (IFOP) pour le Club Perspectives Alsaciennes de février 2018, 79 % des personnes interrogées ont répondu se sentir personnellement Alsaciens et 83 % ont répondu oui à la question « *Êtes-vous favorable à ce que l’Alsace renaisse et retrouve un statut de collectivité territoriale ?* ».

Ces résultats confirment ceux du sondage BVA de 2014, faisant le même constat de fort attachement des Alsaciens à leur région, à 84 %, taux significativement plus élevé que la moyenne nationale (73%) et qui les place en deuxième position, derrière la Bretagne (90 %).

Partie 2 : Les démarches d’institutionnalisation du territoire alsacien

La volonté d’institutionnalisation du territoire alsacien est portée par la société civile et les élus, qui se font largement l’écho d’un « *désir d’Alsace* ». À ce titre, bien que les formes, compétences et l’avenir à long terme de cette entité politique ne fassent pas tout à fait consensus, le souhait que ce territoire renaisse en tant que collectivité est bel et bien partagé.

Cette adhésion de l’opinion publique se retranscrit en une revendication institutionnelle d’une partie de la classe politique locale. En 2015, elle s’était constituée en deux courants.

1) Le premier s’est engagé dans la construction de la nouvelle collectivité. Le président du conseil régional alsacien, Philippe Richert, avait été porté à la présidence du nouvel ensemble Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (ACAL), avec le projet « *Unissons nos énergies* ». Il était pourtant initialement opposé au nouveau découpage régional. Jean Rottner, qui a pris sa succession à la présidence du conseil régional Grand Est en octobre 2017, est le chef de file de cette ligne. Dans un communiqué de presse du 19 avril 2018, il a déclaré : « *Ne perdons jamais de vue que la région Grand Est est un atout pour l’Alsace tout comme l’Alsace est un atout pour la région Grand Est.* »

2) Le deuxième courant est resté fidèle au combat mené en 2014. S’appuyant sur l’insaisissable, mais bien réel « *désir d’Alsace* », un nouveau projet institutionnel alsacien a été porté sur le devant de la scène politique et médiatique, principalement par les deux présidents des conseils départementaux, Frédéric Bierry et Éric Straumann, auquel a succédé Brigitte Klinkert en 2017. En septembre 2015, lors d’une réunion commune à Colmar, les deux départements ont voté à l’unanimité un rapprochement stratégique et ont multiplié les actions et les prises de position communes depuis lors.

A) Les exécutifs locaux pourraient trouver un consensus sur la création d'une entité issue du rapprochement entre les deux départements alsaciens, sans que soit remise en question la grande région

Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

Les exécutifs départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont, publiquement et simultanément, exprimé leur volonté d'une évolution institutionnelle de leurs territoires, évoquant une collectivité Alsace, reflet du souhait des populations de conserver leur identité¹¹.

Brigitte Klinkert (68) et Frédéric Bierry (67) ont soutenu avec constance la fusion des deux départements. Pour Frédéric Bierry, l'échec de 2013 s'explique par l'absence de propositions concrètes portant sur les thématiques intéressant les électeurs et l'insuffisance du travail de terrain¹².

Dès son élection, Brigitte Klinkert s'est engagée au profit d'une collectivité unique¹³. Elle l'a déclaré, lors de la séance publique du 1^{er} septembre 2017 : *« Parmi nos ambitions communes, il y a aussi la nécessité impérieuse de rendre à l'Alsace, sa capacité à être maîtresse de son destin [...]. Dans cette perspective, nous accélérerons le rapprochement de nos politiques avec celles de nos voisins bas-rhinois »*.

« D'ici 2021, il faudra tout mettre en œuvre, en concertation avec les parlementaires et en collaboration étroite avec le Conseil départemental du Bas-Rhin, pour convaincre le Gouvernement de cette opportunité. En obtenant de sa part le droit pour l'Alsace d'expérimenter une nouvelle organisation politique, c'est un pari « gagnant-gagnant » pour l'Alsace et pour la France qui se réalisera. »

Brigitte Klinkert, le 1^{er} septembre 2017

Frédéric Bierry, de la même manière, lors de la première séance plénière suivant son élection, a déclaré : *« Ainsi, il faudra revoir notre coopération avec le département du Haut-Rhin pour défendre ensemble les intérêts des Alsaciens et l'unité de l'Alsace »*.

Pour porter ces convictions, les deux présidents ont opéré un rapprochement qui s'est traduit, par exemple, par une coordination et une harmonisation dans la préparation de leurs schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public, ou dans la rédaction de déclarations communes, comme celle réagissant, le 30 septembre 2017, à la démission de Philippe Richert, alors président de la région Grand Est¹⁴.

C'est ensemble, également, que les exécutifs départementaux ont rencontré le secrétaire général de l'Élysée, le 13 septembre 2017, avant de rencontrer le Premier ministre le 22 décembre 2017, puis le président du Sénat, le 17 janvier 2018 et celui de l'Assemblée Nationale, le 7 février 2018.

¹¹ Vœux pour l'Alsace de Brigitte Klinkert et Frédéric Bierry, Maison de l'Alsace à Paris, le 30 janvier 2018.

¹² *L'Alsace*, 25 septembre 2015.

¹³ *Rue 89*, 9 octobre 2017.

¹⁴ *« Notre mobilisation pour l'Alsace n'a jamais été tournée contre un homme, mais portée pour le développement et l'avenir d'un territoire : celui de l'Alsace, dans l'intérêt des générations futures. Pour redonner à notre région la maîtrise de son destin, et donc de son attractivité et de son rayonnement au service de la dynamique économique et touristique de la France, dont l'Alsace est un moteur »*.

Depuis le 3 avril 2018, une campagne d'information et une consultation des Alsaciens sur le projet de création d'une nouvelle collectivité ont été lancées par les deux présidents. L'objectif est, à travers un site internet dédié, de « *permettre à tous les Alsaciens de donner leur avis et de faire des propositions*¹⁵ ».

Le 29 mai 2018, les deux présidents de départements m'ont officiellement remis leur proposition pour l'Alsace, fruit d'un travail prospectif, de recherche de « *consensus* », de leurs rencontres et des consultations qu'ils ont menées.

Celle-ci met en avant la création d'une « *eurocollectivité* » à statut particulier, conformément à l'article 72 de la Constitution, « *sans sortir du cadre régional* » et en maintenant les cantons départementaux comme circonscriptions électorales. En revanche, ils ont affirmé leur souhait d'un maintien du Haut-Rhin et du Bas-Rhin en tant que circonscriptions d'action de l'État. Ce projet s'articule autour de plusieurs compétences, celles de droit commun pour les départements, mais également d'autres, exercées par l'État ou la région. À leurs yeux, elles sont nécessaires pour « *construire un territoire transfrontalier et européen innovant* »¹⁶ : insertion, orientation, formation et emploi pour développer l'économie et l'agriculture de proximité ; innover en matière d'action transfrontalière et de fonds européens ; renforcer le bilinguisme au travers de l'enseignement ; faciliter les mobilités, promouvoir le potentiel touristique et soutenir le développement culturel et sportif du territoire ; améliorer le cadre et parcours de vie des habitants ; et investir dans la transition énergétique.

En outre, ils ont jugé publiquement que cette solution unique était le seul scénario à la hauteur des enjeux d'avenir du territoire, affichant leur opposition à une éventuelle création d'un « *département d'Alsace* ».

Conseil régional Grand Est

Le Grand Est est opposé à une sortie de l'Alsace de son périmètre. La région s'est, en revanche, montrée favorable à une réunion des deux départements alsaciens, dans le respect du partage de compétences organisé par la loi NOTRe, sans exclure la possibilité de négocier des conventionnements.

S'appuyant sur un avis du Conseil d'État du 7 décembre 2017¹⁷, Jean Rottner a affirmé : « *une collectivité ne peut réclamer ou revendiquer des compétences d'une collectivité d'un autre échelon de collectivité, nous devons collectivement nous montrer agiles, intelligents et constructifs pour imaginer un nouveau mode de fonctionnement qui puisse répondre aux attentes de chacun tout en restant dans le cadre fixé par la loi*¹⁸ ». Il insiste ainsi sur le respect des compétences dévolues aux régions par la loi NOTRe.

Si le président de région affirme son attachement culturel à l'Alsace, il soutient qu'il est nécessaire de sortir d'un « *débat qui est une guerre de position*¹⁹ », considérant que l'ancienne région ne perd rien depuis qu'elle est dans le Grand Est.

¹⁵ *L'Alsace*, 3 avril 2018.

¹⁶ Brigitte Klinkert, lors de la conférence de presse du 29 mai 2018.

¹⁷ Avis sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences.

¹⁸ *L'Alsace*, 19 avril 2018.

¹⁹ *La Semaine*, 26 avril 2018.

« L'Alsace, Strasbourg, ses villes, disposeront de davantage d'atouts dans le cadre de l'ensemble Grand Est, pour se développer, s'enrichir de nouveaux projets, renforcer leur rayonnement au plan national et européen, et cela avec une identité non pas niée ou banalisée, mais au contraire valorisée et promue »

Jean Rottner, contribution de la Région Grand Est, juin 2018

Ville et Eurométropole de Strasbourg

Roland Ries, maire de Strasbourg, s'est exprimé en faveur de la création d'un département « Alsace » par fusion des deux collectivités du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui conforterait la place de Strasbourg dans le Grand Est et au sein de cette nouvelle entité. Il rappelle toutefois que l'avenir laisse ouvert le champ des possibles²⁰.

Robert Herrmann, président de l'Eurométropole, affiche un soutien au Grand Est et a d'ores et déjà fait part de ses craintes de voir la capitale européenne marginalisée²¹.

Ville de Colmar

Gilbert Meyer, maire de Colmar, défend l'idée d'une fusion des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au sein du Grand Est, dans une démarche qui se veut à la fois bénéfique pour les Alsaciens, mais également pour la région, qui pourra compter sur un nouveau « moteur »²².

En dehors de l'Alsace

En dehors des départements haut-rhinois et bas-rhinois, les élus locaux, s'ils comprennent le désir historique de concrétisation institutionnelle de l'Alsace, n'envisagent pas de retour en arrière et de sortie du Grand Est. Les présidents des exécutifs départementaux de la grande région, à ce titre, ne sont pas opposés à la création d'un département d'Alsace. Toutefois, si celui-ci devait bénéficier des compétences exorbitantes des autres départements, ils n'hésiteraient pas à faire valoir leur propre souhait d'évolution en matière de compétences, notamment s'agissant du développement économique.

B) Les élus nationaux du Grand Est sont favorables à la démarche d'institutionnalisation du territoire alsacien

La majorité des parlementaires des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont favorables à la démarche d'institutionnalisation de l'Alsace. Les différences notables portent sur la forme de cette nouvelle entité, son périmètre d'action et une sortie éventuelle de la région Grand Est.

Ils s'inscrivent ainsi dans la large adhésion de l'opinion publique alsacienne, sondée par l'Institut français d'opinion publique à la mi-février 2018, sur commande des clubs de réflexion Perspectives Alsaciennes, Initiative Citoyenne Alsacienne, Culture et Bilinguisme d'Alsace et de Moselle et Alsace Région d'Europe. 83 % des personnes interrogées se sont déclarées favorables à ce que « *l'Alsace renaisse et retrouve un statut de collectivité territoriale* »²³.

²⁰ Courrier du Maire de Strasbourg, 8 mars 2018.

²¹ Rue 89 Strasbourg.

²² Gilbert-meyer.com, Le mot de la semaine n°387, 12 mars 2018.

²³ France 3 Région, 20 février 2018.

Cette enquête a démontré la vigueur persistante des idées identitaires et régionalistes alsaciennes, même en l'absence de consensus politique.

Sur les vingt-quatre parlementaires du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, deux ne se prononcent pas, tous les autres sont favorables à la création d'une entité Alsace et plus aucun ne revendique une sortie du Grand Est. Ils se sont majoritairement prononcés lors de la réunion *Initiative Citoyenne Alsace*, du 3 mars 2018.

Ainsi, les neuf députés du département du Bas-Rhin sont favorables à la création d'une collectivité unique d'Alsace.

Sylvain Waserman, député de la majorité présidentielle du Bas-Rhin, s'est largement engagé en faveur de la création d'une « *nouvelle Alsace* » résultant de la fusion des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, avec des responsabilités nouvelles. Les parlementaires En Marche souhaitent une évolution positive, allant dans le sens de son rapport²⁴, qui consacre une partie entière à « *la nouvelle collectivité Alsace* ».

La proposition d'Olivier Becht, quant à elle, rallie de nombreux élus Les Républicains. Il plaide pour l'instauration d'une collectivité alsacienne à statut particulier, dotée de compétences exorbitantes du droit commun²⁵.

Claude Kern, sénateur du Bas-Rhin centriste, reste en retrait. Jean-Luc Reitzer, député du Haut-Rhin Les Républicains, a exprimé son opposition à un changement.

Si les parlementaires de la région Grand Est, en dehors des Alsaciens, n'affichent pas d'opposition aux démarches d'institutionnalisation portées par les élus du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, ils ont fait valoir la nécessité de rester dans le cadre posé par la réorganisation régionale de 2015. Ils affichent majoritairement une compréhension du « *désir d'Alsace* », même si certains ont pu s'agacer des débats actuels. Ils soulignent les atouts d'une Alsace qui se construirait au sein du Grand Est, seul scénario jugé opportun, excluant ainsi l'hypothèse d'une collectivité à statut unique, dans le respect des particularismes historiques et culturels.

C) Les positions affichées localement par les partis politiques s'accordent sur la création d'une entité Alsace sans remise en cause de la grande région

La République En Marche

Localement, la position de La République En Marche a été formulée par ses élus au lendemain de l'appel au référendum lancé par plusieurs parlementaires alsaciens. Le mouvement réaffirme son attachement au cadre régional²⁶ et affiche son ouverture à l'idée d'une collectivité unique, sans trancher sur les compétences, qui pourraient relever de transferts de la région et de l'État²⁷.

Les Républicains

Les Républicains disposent d'une majorité au sein de l'assemblée du Grand Est. Si la fusion des départements est largement soutenue, la question d'un transfert des compétences économique et touristique, principalement, constitue un point de dissension dans les discussions avec les exécutifs départementaux.

²⁴ « *6 propositions pour innover au cœur de l'Europe* ». Rapport au Premier ministre sur la coopération transfrontalière dans la rénovation du traité de l'Élysée.

²⁵ *L'Alsace*, 8 avril 2018.

²⁶ *France info*, 13 mars 2018.

²⁷ Déclaration lors de la réunion ICA, 3 mars 2018.

Les élus Les Républicains locaux, majoritaires au sein des instances départementales, soutiennent la création d'une collectivité unique à statut particulier, disposant de compétences élargies issues de la région et/ou de l'État. Cette position n'est pas unanime. Elle dessine un spectre allant d'une fusion des départements suivie dans un second temps d'une éventuelle sortie du cadre régional actuel, à la constitution d'une collectivité sur le modèle corse.

Parti Socialiste Bas-Rhinois

Les socialistes défendent une position légaliste, fondée sur le résultat de la consultation de 2013 et sur l'application de la loi NOTRe. Ils soutiennent une fusion des départements, mais s'opposent à la sortie du cadre régional et au transfert concomitant de compétences additionnelles²⁸.

Union des Démocrates et Indépendants / Agir - « les constructifs »

Les élus du centre droit se sont placés en retrait de la lettre adressée à la présidence de la République afin de solliciter un référendum portant sur la sortie du Grand Est, à l'exception de Claude Kern²⁹. Ils soutiennent la création d'une collectivité unique sans sortie de la région.

Régionalistes d'*Unser Land*

Les élus régionalistes soutiennent la création d'une collectivité hors Grand Est, sur le modèle corse, et la ratification par la France de la charte européenne des langues régionales et minoritaires.

Fondé en 2009, *Unser Land* a rassemblé 67 000 voix, soit un score de 11 % sur le périmètre alsacien, lors des élections régionales de 2015. Il s'est appuyé sur ces résultats et des manifestations qui ont rassemblé jusqu'à 7 000 personnes, pour revendiquer auprès du président Philippe Richert la création d'un statut dérogatoire pour l'Alsace.

Les élections législatives de 2017 n'ont pas confirmé les bons scores des candidats régionalistes en 2015. *Unser Land*, qui avait commandé un sondage dont il ressortait que 84 % des Alsaciens souhaitaient le retour de la région Alsace³⁰, et présentait 15 candidats, n'a totalisé que 40 000 voix au premier tour, dont 25 000 dans le Bas-Rhin, soit un total de 7 % des voix sur 355 859 votants. Seul un candidat a été en mesure de se maintenir au second tour, sans être élu.

L'influence du parti régionaliste modéré est en déclin depuis l'adoption définitive de la réforme régionale et s'est trouvée concurrencée par des mouvements identitaires tels que Alsace d'Abord, ou par de nombreux collectifs, proches de la mouvance d'extrême droite, tel « *ELSASSLAND* ».

Front National

Le Front National, deuxième groupe d'opposition au conseil régional, compte parmi les derniers élus à souhaiter une sortie du Grand Est. Ceux-ci sont toutefois favorables à l'hypothèse du maintien de la nouvelle collectivité dans la grande région, dans un premier temps, à condition que le champ de ses compétences soit revu.

²⁸ DNA, 3 et 7 mars 2018.

²⁹ Rue 89 Strasbourg, 20 février 2018

³⁰ DNA, Sondage CSA (sans communication de la méthode ou de l'ensemble des réponses dans le détail), 18 mai 2017.

84 % des résidents interrogés, dans les deux départements, se déclareraient favorables au retour de la région Alsace, 73 % à un Conseil unique, 58 % à un statut d'autonomie et 18 % à une indépendance. 38 % de l'échantillon interrogé se sentirait « *avant tout alsacien* ».

D) L'avenir institutionnel de l'Alsace suscite des prises de position dans l'ensemble de la société civile

L'échec du référendum de 2013, l'absence d'unité du personnel politique local face à la réforme régionale et son application définitive, ont entraîné un effacement progressif de la contestation qu'avaient fait naître les débats autour de réforme de 2015. Seuls les plus revendicatifs se manifestent encore, notamment à travers les réseaux sociaux ou par l'organisation de réunions publiques.

La démarche offensive des présidents des conseils départementaux et le relai très large que leur donne la presse locale ont relancé ce sujet dans l'opinion publique alsacienne, avec une orientation affichée.

Ainsi, le sondage IFOP précité a été réalisé sur la base d'un échantillon de 1002 personnes suivant la méthode des quotas, par téléphone.

La première question, « *Vous personnellement, vous sentez-vous Alsacien ?* » fait apparaître, à 79 % un sentiment d'appartenance, taux significatif sans, néanmoins, qu'une comparaison soit offerte avec d'autres régions ou départements de France.

L'orientation du questionnaire est manifeste dès la seconde question. Intitulée « *La disparition de la région Alsace a-t-elle fait naître chez vous un sentiment... ?* », elle proposait des réponses également dirigées : incompréhension 34 %; colère 29 %, indifférence 25 %. Une seule mention étant réellement positive, la satisfaction, créditée de 8 %.

La troisième question, portant sur l'intégration de l'Alsace au Grand Est, présente des résultats plus modérés que n'ont pu le laisser penser les analyses effectuées par les partisans d'une sortie du cadre régional. Ainsi, si 55 % des sondés voient cette intégration comme « *une mauvaise chose pour l'Alsace* », contre 10 % de personnes favorables, 33 % de l'échantillon déclare que la situation ne change rien pour l'Alsace.

La question de la renaissance d'une Alsace institutionnelle ne présente pas, de la même manière, l'assentiment monolithique retenu par les exécutifs départementaux dans leur déclaration consécutive à la parution du sondage³¹. En effet, le chiffre de 83 % de sondés favorables à ce que l'Alsace « *renaisse et retrouve un statut de collectivité territoriale* », se décompose en 54 % de très favorables et 29 % de plutôt favorables.

Mouvements associatifs et culturels

En dehors des organisations professionnelles, peu d'associations locales ont exprimé une position sur l'intégration au sein de la région Grand Est.

Le mouvement sportif s'est inscrit dans le nouveau cadre régional. Les réticences parfois exprimées par les représentants locaux ne trouvaient pas leur source dans une opposition culturelle ou territoriale, mais s'expliquaient essentiellement par l'organisation hétérogène des structures, de l'offre sportive (notamment l'organisation des compétitions sur une région aussi grande) et des questions interpersonnelles.

³¹ Communiqué commun de Brigitte Klinkert et Frédéric Bierry, 20 février 2018: « *Avec 80 % des sondés qui se déclarent alsaciens et 83 % qui souhaitent une renaissance politique et institutionnelle de l'Alsace, les chiffres viennent confirmer massivement l'attente ressentie chaque jour sur l'ensemble des territoires. Seuls 10 % des Alsaciens se déclarent satisfaits de la situation actuelle* ».

Parmi les expressions recensées, la fusion des ligues de tennis régionales a été dénoncée localement³² tandis qu'*a contrario*, les ligues de football, ou de natation, par exemple, ont choisi de s'inscrire favorablement dans la réforme. Certaines, à l'image de la fédération de karaté, ont créé des ligues régionales tout en conservant des zones interdépartementales sur le périmètre des anciens ensembles.

Dans le domaine culturel, l'Office pour la Langue et les Cultures d'Alsace et de Moselle (OLCA - Elsassisches Sprochamt), présidé par Justin Vogel³³, conseiller régional, délégué aux identités régionales, soutient également le Grand Est, tout en reconnaissant un besoin de clarification dans l'exercice des compétences.

Pour une Alsace-Moselle

L'association « *Alsace + Moselle* » créée le 27 janvier 2018, ambitionne la constitution d'une entente entre le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et la Moselle, fondée notamment sur leur histoire commune.

Ce rapprochement Alsace-Moselle peut se concevoir à la lumière de ce qui rassemble ces départements et les différencie du reste du territoire national : le droit local.

La réforme territoriale au sens large, redécoupage des régions, lois NOTRe et MAPTAM, n'a pas eu d'incidence particulière sur le droit local. Si son application est limitée sur le territoire, celui-ci demeure bien un droit national et non pas un droit régional.

L'IDL a eu quelques inquiétudes concernant son financement. En définitive, le Grand Est a maintenu les engagements de l'ex-région Alsace (60 000 euros par an). Pour le président de l'IDL, se pose la question du changement de nature du droit local, pour en faire un « *droit territorial* » qui pourrait ainsi être évolutif, pris en charge par les collectivités.

La décision « *Somodia* »³⁴ du Conseil constitutionnel de 2011 a érigé le droit local en principe fondamental reconnu par les lois de la République (PRLR), à valeur constitutionnelle. Elle précise que celui-ci peut demeurer en vigueur tant qu'il n'a pas été remplacé par des dispositions de droit commun ou harmonisé avec celui-ci.

Dans un courrier du 20 mars 2018, le président d'« *Alsace + Moselle* » plaide pour la création de cette entente face à la « *menace* » de désuétude qui planerait sur le droit local. Cette structure se mobiliserait pour défendre les différentes composantes du droit local telles que le régime d'assurance maladie, le concordat et le statut des cultes. Elle pourrait aller au-delà en exerçant des compétences en matière de « *langue et culture régionale* », « *patrimoine et histoire* », économie et transports ou encore la coopération transfrontalière.

Pour une Alsace culturelle

La question culturelle en Alsace affiche une singularité et une complexité qui n'a pas d'équivalent en France. La spécificité de son histoire contemporaine, avec quatre changements de nationalité et deux guerres mondiales qui s'y sont déroulées, a marqué son cadre politique, juridique, économique, linguistique, et donc sa culture.

Ce sont plus l'affichage et la reconnaissance de cette originalité, de ce caractère, qui sont attendus, plutôt qu'une nouvelle structure administrative.

³² *L'Ami hebdo*, 13 mars 2018.

³³ Justin Vogel et André Reichardt, dans un article des *DNA* du 7 octobre 2017, reconnaissent un besoin de clarification de la région vis-à-vis des revendications alsaciennes.

³⁴ Décision n° 2011-157 QPC du 5 août 2011

Université de Strasbourg

Michel Deneken, président de l'université de Strasbourg, s'est déclaré opposé à la création d'une collectivité unique et se positionne comme un soutien du Grand Est.

Le Conseil économique social et environnemental régional (CESER), par la voix de son bureau, ne s'oppose pas à une entité juridique Alsace, mais la souhaite de nature à préserver la montée en puissance et l'efficacité de la grande région.

Le président du MEDEF Alsace s'est positionné contre la nouvelle échelle du Grand Est, estimant qu'elle ne pouvait permettre aux élus d'arbitrer des dossiers trop éloignés d'eux.

La Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) soutient la région qui ne fait pas, selon elle, obstacle à une reconnaissance des spécificités locales.

La Chambre de commerce et d'industrie Grand Est entretient la même position, voyant dans le périmètre régional une force en termes d'optimisation des moyens, sans préjudice d'un respect des spécificités locales ou d'une proximité assurée par les chambres départementales³⁵.

Le conseil régional de l'ordre des architectes d'Alsace s'est inscrit sans difficulté dans le nouvel ensemble, anticipant dès 2016 le renouvellement de son bureau, pour se préparer à la fusion³⁶.

Retentissement dans les médias

Depuis l'annonce de la mission qui m'a été confiée, la presse locale a largement relayé le débat institutionnel sur l'avenir de l'Alsace.

De nombreux articles ont été publiés avec des titres évocateurs tels que : « *Grand Est : le malaise alsacien ne décroît pas* », « *Comment faire renaître l'Alsace* », « *4 Alsaciens sur 5 veulent un retour à l'Alsace* », « *Fusion : le malaise alsacien persiste* », « *À la recherche de la région perdue...* »...

Les articles se font largement l'écho des partisans d'un retour à l'Alsace. À titre d'exemple, le sondage de l'IFOP, selon lequel 83 % des Alsaciens seraient favorables à un retour de l'Alsace hors du Grand Est, a été largement relayé dans la presse quotidienne régionale. Un seul média (*Rue 89*) a eu une approche critique de ce sondage (faible nombre de personnes interrogées, orientation des questions posées). Dans l'ensemble, on note que la solution d'une collectivité spécifique issue de la fusion des deux départements, avec des compétences additionnelles, est davantage représentée dans la presse régionale.

De nombreux journalistes soutiennent la position selon laquelle les Alsaciens souhaitent un retour de l'Alsace institutionnelle et font état d'un rejet du Grand Est. *France Bleu Alsace*, par exemple, estime que ses audiences diminuent si le Grand Est est trop souvent évoqué dans ses émissions.

Des émissions spéciales consacrées à un éventuel retour à l'Alsace ont obtenu de bonnes audiences, entraînant parfois la saturation du standard de la station.

La presse régionale des 8 autres départements de la région Grand Est relaie peu le débat alsacien. Un titre de la PQR (*L'Union* en l'occurrence), résume une position largement répandue : « *L'Alsace énerve le Grand Est* »³⁷.

³⁵ *Point Eco Alsace*, n°25 janv-fev 2017, l'invité du mois.

³⁶ *Le Moniteur*, 12 juillet 2016.

³⁷ *L'Union*, 13 avril 2018.

Après avoir analysé la réalité des volontés exprimées par les différents acteurs qui se sont positionnés sur la question de l'évolution des deux départements alsaciens, ce chapitre présente les hypothèses institutionnelles susceptibles de porter le « désir d'Alsace ».

Quatre possibilités se dessinent aujourd'hui :

- *la première consisterait à renforcer la coopération entre les deux départements en mettant en place une entente ou en créant une institution interdépartemental ;*
- *la deuxième option serait celle de la création d'un syndicat mixte, auquel d'autres collectivités pourraient adhérer ;*
- *la troisième hypothèse envisagée est celle d'une fusion des deux départements, par la loi ou par la voie réglementaire prévue par le CGCT ;*
- *enfin, la dernière possibilité étudiée est celle de la création d'une collectivité à statut particulier.*

En cohérence avec la lettre de mission du Premier ministre et avec les positions du Président de la République, rappelées lors de sa visite à Strasbourg le 17 avril dernier, l'évolution des deux départements ne peut s'envisager qu'à l'intérieur de la région Grand Est. Il n'est ici pas question de remettre en cause le redécoupage régional issu de la loi de 2015³⁸.

Pour chaque hypothèse, le cadre juridique est d'abord précisé puis la faisabilité étudiée, faisant ainsi ressortir les possibilités offertes et les limites. La dernière partie est consacrée à la mise en perspective et à l'appréciation des options.

Partie 1 : La coopération interdépartementale entre le Bas-Rhin et le Haut-Rhin : entente et institution

La première hypothèse examinée est celle de l'instauration d'une coopération renforcée entre les deux départements alsaciens.

Les départements peuvent coopérer sous forme conventionnelle ou institutionnelle. Ces formes de coopération relèvent de démarches différentes et sont régies par des dispositions spécifiques du CGCT. La coopération conventionnelle est organisée au sein d'une « *entente interdépartementale* » alors que la coopération institutionnelle prend la forme d'organismes ou d'institutions interdépartementaux.

³⁸ Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

I. La coopération conventionnelle : l'entente interdépartementale

A) Le CGCT ouvre la possibilité pour les départements de s'associer de façon souple pour porter des sujets d'intérêt commun

L'entente interdépartementale est un groupement de départements sans personnalité juridique régi par les articles L.5411-1 et L.5411-2 du CGCT.

En application de ces derniers: « *Deux ou plusieurs conseils départementaux peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs présidents, une entente sur les objets d'utilité départementale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs départements respectifs.*

Ils peuvent passer entre eux des conventions, à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. »

Par ailleurs, l'article L.5411-2 du CGCT précise ensuite que : « *Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque conseil départemental est représenté. Les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils départementaux intéressés. »*

L'entente permet donc d'élaborer des orientations, des recommandations, éventuellement des conclusions qui doivent ensuite, pour déboucher sur des décisions exécutoires, être ratifiées par tous les conseils départementaux intéressés. En effet, l'entente n'a pas de personnalité morale. Elle n'est donc pas dotée de pouvoirs autonomes, même par délégation des assemblées départementales.

En l'absence de personnalité juridique, l'entente ne dispose pas d'autonomie financière et ne peut se voir conférer de budget propre.

Contrairement à l'entente interrégionale, régie par les articles L.5621-1 et suivants du CGCT, l'entente interdépartementale n'est pas un établissement public.

L'entente interdépartementale est un mécanisme instauré par la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et les dispositions juridiques la régissant n'ont presque pas évolué depuis (codification de la loi de 1871 dans le CGCT en 1996 puis modification en 2015 lors de la transformation des « *conseils généraux* » en « *conseils départementaux* »).

B) Simple à mettre en place, l'entente est toutefois dépourvue de personnalité morale et s'inscrit dans le cadre des compétences départementales actuelles

L'entente interdépartementale est la forme la plus « *souple* », et la plus rare, de coopération entre les départements. Les présidents des départements concernés ont simplement à s'accorder entre eux sur la création d'une entente, celle-ci n'a pas à être autorisée par le représentant de l'État. Les présidents des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin pourraient acter cette entente immédiatement.

Par ailleurs, si la notion d'« *objets d'utilité départementale* » peut recouvrir un champ large, le CGCT précise bien qu'ils doivent être « *compris dans leurs attributions* ». Dans le cadre d'une entente, les deux départements pourraient prendre des décisions communes en s'appuyant uniquement sur des compétences qu'ils détiennent déjà.

La question d'un éventuel siège ne se pose pas puisqu'une entente n'entraîne pas la création d'une « *entité juridique* » (établissement public par exemple). Toutefois, les conseils départementaux pourraient organiser des « *conférences* » où chacun serait représenté et prendre des décisions dans ce cadre. Pour être exécutoires, ces décisions devront ensuite être ratifiées par les deux conseils départementaux.

L'entente, possible préfiguratrice d'une entité unifiée, est une hypothèse que j'ai mise en avant les mois passés auprès des présidents de conseils départementaux³⁹.

On constate toutefois que les « *dénommées* » ententes interdépartementales existantes sont souvent constituées autour d'un objet spécifique tel que la lutte contre les moustiques, la gestion d'un bassin ou d'un patrimoine naturel.

Elles donnent souvent lieu à la création d'un établissement public de gestion du bien, par exemple un établissement public territorial de bassin (EPTB) pour la gestion d'un bassin. Dans ce cas, d'un point de vue juridique, il ne s'agit plus d'une « *entente* » au sens de l'article L.5411-1 du CGCT, mais d'une « *institution ou organisme* » au sens de l'article L. 5421-1 du CGCT⁴⁰.

Par ailleurs, comme évoqué dans la partie consacrée à la réalité des volontés exprimées, l'association « *Alsace + Moselle* » a récemment vu le jour afin de promouvoir la création d'une entente interdépartementale qui unirait les deux départements alsaciens ainsi que la Moselle afin de renforcer les coopérations aux niveaux institutionnel, culturel et économique. La logique qui prévaut est celle de l'histoire commune de ces territoires qui partagent notamment le droit local, l'application du concordat ou encore un régime spécifique d'assurance maladie. L'existence d'une telle entente pourrait tout à fait se concevoir, dans le cadre des compétences déjà exercées par les trois départements.

II. La coopération institutionnelle : les organismes et institutions interdépartementaux

A) Le CGCT permet également de créer une institution interdépartementale, établissement public de gestion commune de certaines politiques et compétences

Plusieurs structures interdépartementales existantes sont parfois dénommées, à tort, « *entente* » alors qu'elles constituent en réalité des « *institutions et organismes interdépartementaux* » régis par les articles L.5421-1 à L.5421-6 et R.5421-1 à R.5421-14 du CGCT.

Ces établissements relèvent d'une conception différente de celle de l'entente. Ils peuvent être constitués par des conseils départementaux même non limitrophes et associer des conseils régionaux et municipaux (mais les règles s'appliquant alors sont celles relatives aux syndicats mixtes ouverts – voir *infra*).

Les institutions ou organismes interdépartementaux sont, à l'inverse de l'entente, des établissements publics, investis de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Ils sont administrés par des conseillers départementaux élus à cet effet.

Ils sont administrés conformément aux règles édictées pour la gestion départementale (délibérations, gestion budgétaire...) et sont soumis au contrôle de légalité du préfet.

³⁹ DNA, 6 octobre 2017 à la suite de mon intervention au *Club de la Presse* strasbourgeois.

⁴⁰ Partie sur les organismes et institutions interdépartementaux.

En application de l'article R.5421-1 du CGCT, les délibérations par lesquelles des conseils départementaux créent une institution doivent fixer :

1. l'objet, le siège et la durée de l'établissement public ;
2. les règles de répartition des dépenses de l'établissement entre les départements intéressés ;
3. la composition du conseil d'administration, la durée du mandat de ses membres et les règles de leur renouvellement.

L'établissement est créé à la date fixée par les délibérations concordantes des conseils départementaux. Lorsque ces délibérations n'en disposent pas autrement, l'établissement public est créé dès qu'est devenue exécutoire la dernière des délibérations relatives à sa création.

Afin d'assurer leur fonctionnement, les institutions interdépartementales sont administrées par un conseil composé de membres élus en leur sein par les assemblées des départements associés. Le conseil d'administration fixe la composition de son bureau qui comprend un président, un ou plusieurs vice-présidents, et éventuellement, un ou plusieurs membres. Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de la compétence de l'institution interdépartementale.

Le président du conseil d'administration est l'exécutif de l'institution interdépartementale. Il prépare et exécute son budget. Il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes (articles R.5421-2 à R.5421-10 du CGCT).

Les assemblées des départements associés peuvent, par des délibérations concordantes, admettre un nouveau département dans l'institution interdépartementale qu'ils ont créée (article R.5421-11 du CGCT). Des communes ou régions peuvent aussi devenir membres d'une institution interdépartementale. Celle-ci est alors soumise au régime juridique des syndicats mixtes ouverts défini par les articles L.5721-1 à L.5721-9 et R.5721-2 et à R.5723-1 du CGCT.

Les conseils départementaux peuvent, par des délibérations concordantes, soit décider le retrait d'un département de l'institution interdépartementale, soit la dissolution de celle-ci. Les délibérations fixent les conditions de retrait ou de dissolution (article R.5421-12 du CGCT).

L'institution interdépartementale peut être dissoute d'office ou sur demande d'un ou de plusieurs départements associés, lorsque le fonctionnement de l'institution se révèle impossible. La dissolution est prononcée par décret pris sur avis conforme du Conseil d'État (article R.5421-13 du CGCT).

B) Une démarche volontariste des départements est nécessaire pour donner naissance à une institution

Les institutions ou organismes interdépartementaux sont créés par décision des conseils départementaux et aucune décision préfectorale n'est nécessaire. Cela signifie qu'aucune contrainte de calendrier spécifique ne s'imposerait aux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin pour créer un tel établissement.

Par ailleurs, ce sont les délibérations des deux départements qui doivent prévoir l'objet et le siège de l'établissement. Le choix serait donc laissé aux deux collectivités, qui devraient s'entendre sur le sujet, sans action requise de la part de l'État. Il en va de même pour la gouvernance, la composition du conseil d'administration, la durée du mandat de ses membres et les règles de leur renouvellement.

Les règles applicables laissent au conseil d'administration, dont les membres sont des conseillers départementaux élus par les assemblées, une marge de manœuvre importante concernant la gouvernance de l'institution (bureau, président, délibérations...).

Les articles du CGCT relatifs aux institutions et organismes ne précisent pas le contenu des statuts. Il reviendrait donc aux conseils départementaux de prévoir l'étendue des compétences de l'institution créée, ce qui leur donne une grande liberté dans la définition de ces attributions.

En tant qu'établissements publics, les institutions et organismes interdépartementaux sont soumis aux principes de spécialité et d'exclusivité. Ils ne peuvent donc agir que dans le cadre qui leur est expressément confié par les statuts et, parallèlement, l'établissement dispose de l'exclusivité des attributions qui lui sont confiées, ses membres en étant dessaisis.

Par ailleurs, les départements alsaciens ne pourraient confier à une institution interdépartementale que des attributions qui entrent dans les domaines de compétences dévolus aux départements.

À titre d'exemple, dans les statuts de l'établissement public interdépartemental (EPI) constitué par les départements des Hauts-de-Seine (92) et des Yvelines (78), il est prévu, de façon très « étendue » que : « *L'établissement public interdépartemental a pour objet de conduire et le cas échéant de financer toute action d'intérêt interdépartemental dans tous les domaines de compétence dévolus aux départements* »⁴¹.

On peut également citer l'exemple du Conseil Savoie Mont Blanc (anciennement *Assemblée des Pays de Savoie*), institution créée par les conseils départementaux de Savoie et de Haute-Savoie afin de conduire ou financer toutes les actions à caractère interdépartemental, quel que soit le domaine concerné. Celle-ci intervient notamment en matière de tourisme, culture et patrimoine, enseignement supérieur, agriculture et environnement.

Cette solution, transposée au cas d'espèce, donnerait une grande liberté aux départements alsaciens afin d'exercer en commun, à travers un établissement public, toutes les actions de leur choix qui entrent dans leur champ de compétence. Néanmoins, elle ne répondrait pas à la demande de transfert de compétences supplémentaires en provenance de l'État ou de la région⁴². Toutefois, si la région en devenait membre, elle pourrait lui transférer une partie de ses compétences et la structure se verrait alors appliquer le régime juridique du syndicat mixte ouvert (voir *infra*).

Partie 2 : La création d'un syndicat mixte

La seconde hypothèse examinée ici est celle de la création d'un syndicat mixte associant le Bas-Rhin et le Haut-Rhin, voire d'autres collectivités.

I. Les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin peuvent créer, après autorisation préfectorale, un syndicat mixte ouvert (SMO) de gestion commune de certaines compétences

Il convient de distinguer, au sein des syndicats mixtes, ceux dont la composition est limitée aux communes et aux EPCI, les Syndicats Mixtes Fermés (SMF) et ceux qui sont ouverts à d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements, voire à d'autres établissements publics, les SMO.

⁴¹ Statuts de l'EPI Yvelines/ Hauts-de-Seine.

⁴² Voir Chapitre 3.

Dans le cas présent, la création d'un syndicat mixte aurait pour but d'associer les deux départements alsaciens, il s'agirait donc d'un SMO.

Les SMO sont régis par les dispositions des articles L.5721-1 à L.5722-8 du CGCT et sont des établissements publics.

Un SMO peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune des personnes morales, mais doit comprendre au moins une collectivité territoriale autre qu'une commune ou un groupement de ces collectivités autre qu'un EPCI.

La création d'un SMO se fait à l'initiative des membres et requiert toujours l'accord unanime de ceux-ci et sa création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans le département siège du syndicat.

Le SMO peut réaliser son objet notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des sociétés ou organismes, dans les mêmes conditions que les départements ou les communes. Dans ce dernier cas, les modalités d'institution sont fixées par la décision institutive.

Les attributions des SMO sont fixées par les statuts et la loi ne fixe pas de limites aux compétences que les collectivités peuvent lui confier dans la limite de celles dont disposent ses membres. Dans les faits, les compétences généralement exercées par les SMO concernent l'action économique, le tourisme, les loisirs, le sport, le développement local, l'environnement, la gestion d'infrastructures, l'éducation et la culture, l'eau et l'assainissement, les transports, les déchets ou encore l'énergie.

Un SMO peut fonctionner « à la carte » si ses statuts le prévoient, ce qui signifie que certaines collectivités peuvent adhérer au syndicat pour seulement une partie des compétences.

Comme expliqué ci-dessus dans le cas des institutions interdépartementales, en tant qu'établissements publics, les SMO sont aussi soumis aux principes de spécialité et d'exclusivité.

Le syndicat ne peut donc agir que dans le cadre qui lui est expressément confié par ses statuts et, parallèlement, le syndicat dispose de l'exclusivité des attributions qui lui sont confiées, ses membres en étant ainsi dessaisis.

Comme pour les autres syndicats, le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit la mise à disposition des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice dans les conditions prévues par les articles L.1321-1, L.1321-2, L. 1321-4 et L.1321-5 du CGCT.

L'ensemble des droits et obligations attachés aux biens, équipements et services publics à la date du transfert est transféré au SMO. Celui-ci est substitué de plein droit, à la date du transfert des compétences, aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les collectivités et établissements n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La collectivité ou l'établissement qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution.

Le SMO est géré par un comité syndical. La répartition des sièges au sein du comité syndical entre les collectivités locales et les établissements publics membres du syndicat mixte est fixée par les statuts, ce qui laisse une grande liberté d'organisation aux collectivités.

Les conditions de choix des délégués siégeant au sein d'un SMO « *sont entièrement régies par les statuts du syndicat* », ce qui signifie qu'il ne doit pas s'agir nécessairement de membres des assemblées délibérantes des collectivités membres⁴³. Toutefois, cela sera modifié à compter des prochaines élections municipales, devant se tenir en mars 2020, car l'article 43-I-2° de la loi NOTRe entrera alors en vigueur, précisant que « *pour l'élection des délégués des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter uniquement sur l'un de ses membres* ».

Les fonctions de délégué sont exercées à titre bénévole (article L.5721-2 du CGCT).

L'arrêté préfectoral autorisant la création du SMO en approuve les modalités de fonctionnement. Les membres fondateurs doivent définir les règles de fonctionnement de l'établissement, le CGCT laissant une grande latitude aux membres pour ce faire. À défaut de règles propres, éventuellement dérogoires aux dispositions applicables aux EPCI ou aux collectivités territoriales, il est recommandé, pour éviter un vide juridique, de prévoir dans les statuts un renvoi aux dispositions concernant les EPCI.

Le président du syndicat mixte est élu par le comité syndical ou, si les statuts le prévoient, par le bureau qu'il a constitué. Les attributions du président ne sont pas définies par la loi. Elles doivent donc être précisées dans les statuts. Comme tout exécutif local, il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant, il est l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes du syndicat mixte. Il est le chef des services de l'établissement public et représente celui-ci en justice.

La faculté de donner des délégations n'étant pas prévue par la loi, il convient de mentionner dans les statuts que le président peut déléguer, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents, ainsi que sa signature au directeur et éventuellement aux responsables des services. Il en est de même pour les délégations d'attributions que l'organe délibérant pourrait donner au président : elles doivent être fixées dans les statuts.

Les modalités de désignation des membres du bureau syndical peuvent être fixées par les statuts du syndicat. À défaut de précision statutaire, il appartient au comité syndical de décider des modalités de désignation des membres de ce bureau.

En application de l'article L.5721-9 du CGCT, les services d'un SMO associant exclusivement des collectivités territoriales ou des collectivités territoriales et des EPCI peuvent être, en tout ou partie, mis à disposition de ces collectivités ou établissements membres, pour l'exercice de leurs compétences.

Une convention conclue entre le syndicat et les collectivités territoriales ou les établissements intéressés fixe alors les modalités de cette mise à disposition.

Dans les mêmes conditions, par dérogation à l'article L.5721-6-1 du CGCT, les services d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale membre peuvent être, en tout ou partie, mis à disposition du syndicat mixte pour l'exercice de ses compétences.

⁴³ CE, 2005, *Commune d'Herry*.

Aux termes de l'article L.5721-7 du CGCT, le SMO est dissous de plein droit dans les trois cas suivants :

- à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué ;
- à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire ;
- lorsqu'il ne compte plus qu'un seul membre.

Il peut être dissous d'office ou à la demande motivée de la majorité des personnes morales qui le composent, par arrêté motivé du représentant de l'État dans le département siège du syndicat. Il peut également être dissous s'il n'exerce aucune activité depuis deux ans, après avis de chacun de ses membres, sur le fondement de l'article L.5721-7-1 du CGCT.

II. Offrant une grande liberté aux départements, le SMO pourrait être créé rapidement et associer d'autres collectivités

À l'inverse des ententes et institutions interdépartementales, le SMO nécessite un acte positif du préfet pour être créé. Néanmoins, l'arrêté préfectoral est uniquement nécessaire pour autoriser la création, une fois qu'il y a un accord unanime des membres, et approuver les modalités de fonctionnement. Les attributions des SMO sont fixées par leurs statuts. La loi ne fixe pas de limites aux compétences que les collectivités peuvent leur confier, dans les limites de celles dont elles disposent.

Le SMO étant un établissement public, aucune contrainte de calendrier ne serait imposée par la loi.

Par ailleurs, le choix du siège devrait également figurer dans les statuts approuvés par les collectivités, ce qui aurait un impact sur la désignation du préfet compétent pour l'arrêté préfectoral : préfet du Bas-Rhin si le choix est Strasbourg ou préfet du Haut-Rhin si le choix se porte sur Colmar.

Un SMO pourrait se concevoir comme une entité de gestion commune de certaines compétences par les deux départements alsaciens, dans le cadre de leur champ de compétence.

On peut ainsi imaginer, par exemple, un SMO compétent en matière de tourisme, de culture, de sport et de promotion de la langue régionale, compétences partagées entre les départements et les autres collectivités.

Peut également être envisagée la création d'un SMO « *à la carte* » qui associe les deux départements alsaciens sur les compétences précitées, mais aussi le département de la Moselle, par exemple, sur la compétence culturelle.

La formule « *souple* » du SMO permettrait également d'y associer d'autres niveaux de collectivités et groupements afin d'en faire une instance de proposition, de préfiguration ou de gestion en commun des compétences partagées (cf. *supra, une institution interdépartementale associant d'autres collectivités se verrait, de fait, appliquer les règles relatives aux SMO*). On pourrait ainsi envisager l'adhésion de la région Grand Est ou de l'Eurométropole de Strasbourg.

Les départements alsaciens seraient libres d'organiser la gouvernance du SMO en fixant les modalités de fonctionnement dans les statuts. Il leur reviendrait donc de fixer les règles relatives au comité syndical, au président ou encore au bureau du syndicat.

Partie 3 : Le département unique d'Alsace, fusion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

La troisième hypothèse examinée ici est celle de la fusion des deux départements alsaciens, en un département unique d'Alsace.

Cette proposition diverge de celles examinées jusqu'à présent, car elle ne vise pas la création d'une structure additionnelle, mais le regroupement des collectivités existantes.

I. La fusion peut intervenir par la loi ou par décret

A) La fusion pourrait être réalisée par une proposition ou un projet de loi

La fusion de départements et la création d'un département unique d'Alsace pourraient tout d'abord être décidées par la loi. À titre d'exemple, c'est un texte de loi qui a redessiné la carte des régions en 2015.

Le texte pourrait alors être déposé par le Gouvernement, constituant un projet de loi, ou par des parlementaires, ce qui en ferait une proposition de loi.

Une telle alternative, portée par des parlementaires alsaciens, n'est pas à exclure. Il convient ainsi de rappeler qu'au mois de novembre 2017, plusieurs parlementaires, dont les députés alsaciens Eric Straumann, Raphaël Schellenberger, Jacques Cattin et Laurent Furst, ont déposé simultanément des propositions de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat pour que « *les électeurs d'une région supprimée en 2015 puissent en obtenir le rétablissement par référendum* ». Dans l'exposé des motifs de ce texte, il est explicitement écrit que les députés souhaitent « *s'engager dans un travail collectif permettant notamment à l'Alsace de retrouver une représentation politique et administrative* »⁴⁴.

B) Depuis 2010, le CGCT prévoit également une possibilité de fusion par décret en Conseil d'État

La fusion (ou regroupement) de départements est une procédure prévue par l'article L.3114-1 du CGCT qui dispose que :

« I. – Plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils départementaux, adoptées à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, demander à être regroupés en un seul département. L'avis du comité de massif compétent est requis dès lors que l'un des départements intéressés comprend des territoires de montagne au sens de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Son avis est réputé favorable s'il ne s'est pas prononcé à l'expiration d'un délai de quatre mois suivant la notification par le représentant de l'État des délibérations des conseils départementaux intéressés.

Par dérogation aux articles L.3121-9 et L.3121-10, la demande de regroupement de départements prévue au premier alinéa est inscrite à l'ordre du jour du conseil départemental à l'initiative d'au moins 10 % de ses membres.

II. (abrogé)

⁴⁴ Proposition de loi du 22 novembre 2017 tendant à ce que les électeurs d'une région supprimée en 2015 puissent en obtenir le rétablissement par référendum.

III. – Le regroupement est décidé par décret en Conseil d'État ».

Ainsi, dans la même région, plusieurs départements formant un territoire d'un seul tenant peuvent se regrouper. Cette opération exige d'abord des délibérations concordantes des conseils départementaux concernés, et l'avis du comité de massif, celui des Vosges dans le cas présent. Le regroupement est ensuite acté par un décret en Conseil d'État, le pouvoir décisionnel relève donc de l'État et non des collectivités.

Il appartient au Gouvernement, en temps utile, de veiller à la cohérence d'une telle fusion notamment au regard de la rationalisation de la carte intercommunale et d'apprécier, en fonction de considérations liées à l'aménagement du territoire et à la solidarité financière, les suites à donner.

Par ailleurs, la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, a supprimé le « II » de cet article qui prévoyait la consultation des électeurs dans le cadre d'une procédure de fusion.

Cet alinéa était rédigé comme suit:

« II. — Le Gouvernement ne peut donner suite à la demande que si ce projet de regroupement recueille, dans chacun des départements concernés, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Cette consultation des électeurs est organisée selon les modalités définies à l'article LO.1112-3, au second alinéa de l'article LO.1112-4, aux articles LO.1112-5 et LO.1112-6, au second alinéa de l'article LO.1112-7 et aux articles LO.1112-8 à LO.1112-14 du CGCT. Un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales fixe la date du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la dernière délibération prévue au I du présent article. »

Ainsi, si certains élus évoquent, parfois avec insistance, l'organisation d'une « consultation populaire » dans le cadre d'une fusion, cette dernière n'est pas prévue par les textes dans le cas d'une fusion de départements.

Le CGCT prévoit bien deux possibilités de consultations des électeurs par les collectivités, mais elles ne semblent pas pouvoir s'appliquer au cas d'espèce.

Il y a tout d'abord le référendum local dont les conditions de mise en œuvre sont précisées par les articles L.1112-1 et suivants du CGCT qui disposent notamment que « *L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.* »

Ensuite, le régime juridique de la consultation des électeurs est, pour sa part, défini par les articles L.1112-15 à L.1112-22 du CGCT qui disposent que « *Les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci. La consultation peut être limitée aux électeurs d'une partie du ressort de la collectivité, pour les affaires intéressant spécialement cette partie de la collectivité.* »

Or, le regroupement des départements relève de la compétence de l'État puisqu'il est décidé par décret en Conseil d'État. Un référendum local ou une consultation locale sur une fusion de départements ne sont donc pas prévus par les textes.

II. Une fois fixés le vecteur juridique et le calendrier, la fusion permettrait de donner naissance à une collectivité territoriale « Alsace »

Il convient d'être vigilant, car si une fusion était mise en œuvre sur la base de l'article L.3114-1 du CGCT, le recours à la loi serait tout de même nécessaire pour régler certaines implications de la fusion : réorganisation éventuelle des organismes et commissions relevant du département ou dont le département est membre ; règles financières, fiscales et comptables pour la transition ; modalités d'administration jusqu'aux élections départementales ; répartition des conseillers départementaux entre les circonscriptions sénatoriales ; redécoupage éventuel des circonscriptions législatives ; biens, droits et obligations des anciens départements ; ressources financières ; contrats en cours ; personnels des collectivités.

Cette articulation entre décret et loi n'a pas trouvé à s'appliquer jusqu'à présent, car il n'y a aucun précédent de fusion réglementaire de départements depuis la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010 qui a introduit cet article. Se pose alors la question du mode d'action le plus sécurisé et le mieux adapté à la situation :

1. appliquer le CGCT tel qu'il est, avec ceci d'original qu'il faudra une « *loi d'application du décret en Conseil d'État* » ;
2. procéder d'emblée par la loi, même si les départements adoptent des délibérations concordantes. Cette seconde option renvoie, de fait, au dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi de fusion.

À titre de comparaison, pour la mise en place de la collectivité de Corse, la loi NOTRe a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions institutionnelles, électorales et budgétaires nécessaires.

La fusion a, en effet, nécessité plusieurs adaptations législatives qui seraient également nécessaires dans le cadre d'une fusion de départements décidée par la voie réglementaire.

On notera que, dans le cadre des propositions qu'elle a présentées sur la réforme constitutionnelle, l'Assemblée des Départements de France (ADF) demande à ce que les fusions de départements soient facilitées⁴⁵ avec la possibilité de prendre en compte les volontés locales sans devoir nécessairement passer par la loi. En effet, à l'échelle du territoire national, d'autres réflexions sont en cours sur des regroupements de départements. On peut citer l'Indre et le Cher, la Haute-Savoie et la Savoie ou encore le Maine-et-Loire, la Mayenne et la Sarthe.

Par ailleurs, les députés et sénateurs sont élus dans le cadre de circonscriptions départementales. Un éventuel redécoupage des circonscriptions législatives et/ou sénatoriales, qui serait l'une des conséquences de la fusion, devrait s'articuler avec la future révision constitutionnelle et institutionnelle, dans le cadre de laquelle une loi organique prévoit la réduction de 30 % du nombre de parlementaires⁴⁶.

Sous réserve des principes énoncés dans l'exposé des motifs du projet de loi simple pour une démocratie représentative, responsable et efficace, appliquée au cas alsacien, la réforme devrait porter de 15 à 8 ou 9 le nombre de députés et de 9 à 6 ou 5 le nombre de sénateurs.

⁴⁵ Communiqué de presse, 3 mai 2018 : « *révision constitutionnelle : les propositions de l'ADF* ».

⁴⁶ Projet de loi organique pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace présenté en Conseil des ministres le 23 mai 2018.

Il sera difficilement envisageable de procéder à un redécoupage dans le cadre de la révision constitutionnelle avant une éventuelle fusion des deux départements. Une telle option serait susceptible d'entraîner, en réalité, deux redécoupages successifs, le premier sur la base des départements 67 et 68 et le second sur la base d'un département « *Alsace* ». Cela impose de fortes contraintes en termes de calendrier. Si la solution de fusion est retenue, elle devrait donc être entérinée avant les ordonnances qui redécouperont les circonscriptions au niveau national, ce qui laisse une marge étroite puisqu'il est prévu d'adopter la nouvelle carte des circonscriptions courant 2019⁴⁷.

Au-delà de ces implications législatives, en cas de fusion sur la base de l'article L.3114-1 du CGCT, plusieurs aspects « *pratiques* » devraient aussi être réglés par la voie réglementaire. Dans le cas d'une fusion par décret, on peut penser qu'un seul et unique décret pourrait acter la fusion et régler certaines incidences.

Le décret de fusion pourrait acter le choix du chef-lieu.

Les éventuelles modifications des limites territoriales des arrondissements devront être décidées par le préfet de région, après consultation du nouveau conseil départemental (article L.3113-1 du CGCT).

Les éventuelles, créations, suppressions et modifications des limites territoriales des cantons, devront être décidées par décret en Conseil d'État, après consultation du conseil départemental avec pour principe fondamental que le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques (article L.3113-2 du CGCT).

La jurisprudence du Conseil d'État est venue apporter plusieurs précisions sur ce sujet et notamment le fait que le Gouvernement n'est pas lié par l'avis du conseil départemental⁴⁸ ou encore qu'il est impossible de redécouper les cantons moins d'un an avant l'échéance normale de renouvellement des conseillers départementaux⁴⁹. Dans le cas d'une fusion des départements alsaciens, la date limite pour redécouper les cantons serait donc, théoriquement, fixée à mars 2020. Néanmoins, les conseillers départementaux élus resteraient en place jusqu'à la prochaine élection même en cas de fusion ou division de cantons⁵⁰.

L'ensemble des décrets prévus aux articles précités sont pris sur rapport du ministre de l'Intérieur (article R.3111-1 du CGCT).

Toutefois, la fusion des départements et la création d'un grand département d'Alsace n'entraîneraient pas nécessairement de redécoupage cantonal, le maintien du *statu quo* est d'ailleurs demandé par les exécutifs départementaux.

Même si le territoire de chaque canton doit être défini sur des bases essentiellement démographiques, pour des considérations géographiques ou d'autres impératifs d'intérêt général (article L.3113-2 du CGCT), des exceptions sont possibles. Cela a d'ailleurs donné lieu à un débat jurisprudentiel entre le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel.

⁴⁷ Pour les questions globales de calendriers, voir la partie V de ce chapitre.

⁴⁸ CE, 1987, *Tanguy et Guillou*.

⁴⁹ CE, 1991, *Berthelot*.

⁵⁰ CE, 1985, *commune d'Allos* et CE, 1988, *Dell'Agnola*.

Dans une décision de mai 2013, ce dernier avait jugé que, sauf pour des exceptions limitées, la population d'un canton ne peut plus être supérieure ou inférieure de plus de 20 % à la population moyenne des cantons du département. Toutefois, en octobre 2014, le Conseil d'État a précisé qu'aucun texte n'impose cette limite de 20 %⁵¹.

Dans le cas alsacien, les populations moyennes par canton dans le Haut-Rhin et dans le Bas-Rhin sont respectivement de 44 859 habitants et 48 550 habitants⁵². Le canton le moins peuplé est celui de Guebwiller, dans le Haut-Rhin, avec 36 155 habitants et le plus peuplé est celui de Strasbourg-6, dans le Bas-Rhin, avec 56 460 habitants. En faisant une simulation sur la base des moyennes départementales actuelles, la population moyenne par canton en « Alsace » serait de 46 705 habitants, ce qui signifie, qu'en respectant un écart à la moyenne de 20 %, le canton le moins peuplé pourrait compter 37 364 habitants et le plus peuplé 56 046 habitants.

Statistiquement, un redécoupage cantonal est envisageable, toutefois, pour des motifs d'intérêt général, il pourrait être proposé de conserver le découpage actuel. Les 17 cantons haut-rhinois et les 23 cantons bas-rhinois pourraient perdurer. Un éventuel conseil départemental d'Alsace comprendrait alors 80 conseillers, élus par binômes paritaires, dans les 40 cantons alsaciens. En revanche, il n'y aurait plus qu'un seul président, élu lors de la première réunion suivant le renouvellement général, en mars 2021, qui nommerait maximum 15 vice-présidents (article L.3122-4 du CGCT).

Le nom d'un éventuel grand département d'Alsace serait acté par décret en Conseil d'État, sur demande du conseil départemental (article L.3111-1 du CGCT).

En tout état de cause, si la voie de fusion par la loi était retenue, c'est ce texte qui réglerait les implications évoquées ci-dessus : chef-lieu, limites territoriales, siège et nom.

Partie 4 : La création d'une collectivité territoriale à statut particulier

La quatrième hypothèse envisagée ici, celle de la création d'une collectivité à statut particulier, si elle n'est pas prévue par la lettre de mission du Premier ministre, mérite tout de même d'être examinée. En effet, elle est mise en avant par de nombreux élus alsaciens, dont les présidents de conseils départementaux, qui n'envisagent pas une « *fusion simple* » des deux départements.

I. En application de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à statut particulier (CTSP) sont créées par la loi

Le titre XII de la Constitution de 1958, consacré aux collectivités territoriales, établit une distinction entre, d'une part, le régime des collectivités territoriales de droit commun (commune, département, région) et, d'autre part, le régime des CTSP et celui des collectivités de l'article 73 (outre-mer).

L'article 72 de la Constitution énumère les « *collectivités territoriales de la République* », à savoir les communes, les départements, les régions, les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et les collectivités à statut particulier. Il précise que « *toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.* ».

⁵¹ CE, 15 octobre 2014, X.

⁵² Calculs effectués sur la base des populations légales des cantons en vigueur au 1er janvier 2018, INSEE.

C'est sur le fondement de cet article que peut être envisagée la création, par la loi, d'une collectivité à statut particulier. Sur le fondement de ce dernier, le législateur dispose d'une grande liberté pour la création de ces collectivités. Cette créativité est toutefois limitée par le respect de principes constitutionnels, tels que le principe de libre-administration des collectivités territoriales, qui doit s'appliquer à la collectivité à statut particulier, mais qui doit également garantir la libre administration des autres collectivités et l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, le respect des prérogatives de l'État et des compétences du Gouvernement et du Parlement (énoncées notamment dans les articles 20, 21, 37 et 39 de la Constitution), l'indivisibilité de la République, l'égalité entre les citoyens devant la loi et l'unité du peuple français⁵³.

Deux collectivités métropolitaines figurent dans la catégorie des collectivités à statut particulier : la collectivité de Corse et la métropole de Lyon.

Au 1^{er} janvier 2018, la « *Collectivité de Corse* » s'est substituée à la collectivité territoriale de Corse et aux départements de Corse-du-Sud et Haute-Corse, devenant ainsi une nouvelle collectivité à statut particulier, en application de l'article 30 de la loi relative à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi « *NOTRe* ») du 7 août 2015, codifié à l'article L.4421-1 du CGCT.

La métropole de Lyon est une collectivité à statut particulier qui exerce à la fois les compétences d'une métropole et celles du département. Elle a été créée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 avec effet au 1^{er} janvier 2015. Sa création a donc entraîné la partition de l'ancien département du Rhône. Étonnement, le législateur écrit « *métropole* » avec une minuscule alors que cette collectivité n'appartient pas à la catégorie juridique des métropoles (qui sont des EPCI).

Les autres collectivités à statut particulier sont situées dans les Outre-mer. On peut citer Mayotte qui est une collectivité exerçant les attributions d'un département et d'une région ou encore les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique créées au 1^{er} janvier 2015 en lieu et place de la région et du département.

Par ailleurs, il est possible qu'il existe actuellement des collectivités à statut particulier que la loi n'a pas nommées comme telles. C'est le cas de la commune Paris, qui deviendra « *Ville de Paris* », par fusion de la commune et du département, au 1^{er} janvier 2019⁵⁴.

Par ailleurs, l'article 72-1 de la Constitution alinéa 3 prévoit que « *lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées* ».

Cet article permet d'imaginer l'organisation, par une loi, d'une éventuelle consultation des électeurs des deux départements alsaciens en cas de projet de création d'une collectivité à statut particulier. C'est la demande exprimée par les députés Laurent Furst, Patrick Hetzel, Frédéric Reiss, Raphaël Schellenberger, Éric Straumann et les sénateurs René Danesi, Claude Kern, André Reichardt et Catherine Troendlé, dans une lettre au Président de la République le 21 février 2018.

Toutefois, sa rédaction est souple et ouverte puisque c'est une faculté laissée au législateur et non une obligation et qu'il s'agit d'organiser une consultation et non un référendum.

Intégré dans la Constitution par la révision de 2003, cet article n'a été utilisé qu'une seule fois, le 6 juillet 2003, pour consulter les électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle⁵⁵.

⁵³ Décisions CC de 1991 et de 2002 sur le statut de la Corse.

⁵⁴ Loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

⁵⁵ Loi du 10 juin 2003 organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse.

II. La création d'une CTSP présente des risques alors que l'inscription dans la Constitution du « droit à la différenciation » devrait ouvrir de nouvelles possibilités

La création d'une CTSP d'Alsace est l'hypothèse mise en avant par les deux présidents de conseils départementaux ainsi que par plusieurs élus alsaciens⁵⁶. Cette hypothèse n'est toutefois pas envisagée par le Premier ministre dans la lettre de mission. En effet, la création d'une collectivité « *Alsace* » à statut particulier pourrait conduire à une « *prolifération* » des demandes émanant d'autres territoires (Bretagne, Pays Basque...), ce qui pourrait mettre à mal les principes fondamentaux de la République.

En tout état de cause, la création d'une collectivité à statut particulier est ici envisagée comme une fusion « *plus poussée* » des deux départements. Pour les implications en termes de calendrier et d'éventuels redécoupages électoraux, il convient donc de se référer à la partie consacrée à la fusion. Par ailleurs, les questions du nom, du siège ou de l'organisation devraient être réglées par la loi de création de cette collectivité.

Aussi, plusieurs précisions méritent d'être apportées sur les collectivités à statut particulier et leur distinction avec celles de droit commun.

Lorsqu'il s'agit de créer une collectivité remplaçant des collectivités existantes relevant de niveaux différents (région, département, EPCI...), le recours à une collectivité à statut particulier est nécessaire. Lorsqu'un seul niveau de collectivité (département par exemple) est en cause et qu'il s'agit de donner à une collectivité des règles différentes des autres, le recours à la collectivité à statut particulier s'impose dès lors que ces différences sont d'une certaine importance. En effet, le principe d'égalité interdit de donner à deux collectivités d'une même catégorie des règles trop différentes⁵⁷.

Au cas d'espèce, on peut donc en déduire que si la nouvelle entité devait, au-delà d'étroites limites, différer des départements par ses compétences ou ses institutions, elle ne pourrait pas être un département.

Par exemple, s'il devait y avoir des transferts de compétences spécifiques et étendus de la région et/ou de l'État vers une collectivité Alsace⁵⁸, on ne pourrait plus parler de « *département* », mais bien d'une collectivité à statut particulier. Cela nécessiterait donc obligatoirement un vecteur législatif pour la création.

Les développements ci-dessus correspondent à l'état actuel du droit. Si la révision constitutionnelle envisagée par le gouvernement aboutit⁵⁹, le « *droit à la différenciation* » viendra faciliter l'exercice de compétences spécifiques sans recours à une CTSP.

Enfin, il faut envisager les conséquences qu'aurait la création d'une CTSP pour la région Grand Est qui exercerait des compétences différentes selon les parties de son territoire. On doit ainsi s'interroger sur la constitutionnalité d'une telle organisation et le respect du principe d'égalité.

⁵⁶ Voir chapitre 1.

⁵⁷ Voir chapitre 3, partie I.

⁵⁸ Voir chapitre 3.

⁵⁹ Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, présenté en Conseil des ministres, 9 mai 2018.

Partie 5 : Appréciation, comparaison et implication des différentes hypothèses institutionnelles

Une étude synthétique et comparative des différentes hypothèses posées dans ce chapitre est nécessaire pour les mettre en perspective et les confronter aux prises de position présentées dans le premier chapitre.

I. De la comparaison des différentes hypothèses, il ressort que seule la fusion permettrait de créer une collectivité territoriale Alsace

A) La fusion permettrait de créer une collectivité à part entière

Chaque hypothèse institutionnelle étudiée ouvre des possibilités et présente des limites⁶⁰, mais elles ne sont toutefois pas de même portée. L'entente, l'institution et le syndicat mixte sont des formes plus ou moins souples de coopération qui ont pour principaux avantages de pouvoir être mises en place dans des délais resserrés et de laisser de grandes marges de manœuvre aux collectivités qui s'associent.

Néanmoins, il est difficile de nier qu'elles ne répondent pas complètement aux aspirations des élus du territoire qui souhaitent donner naissance à une nouvelle collectivité alsacienne à part entière.

À l'autre extrémité du spectre, la création d'une collectivité à statut particulier, hors les cas très particuliers des « PLM » (Paris, Lyon, Marseille), agglomérations spécifiques de longue date, introduirait en France continentale une organisation porteuse de risques. En revanche, le choix gouvernemental en faveur d'une possible « différenciation », nouvelle étape significative depuis la décentralisation engagée en 1982, ouvre des perspectives et une dynamique dont les élus locaux peuvent se saisir.

L'hypothèse d'une fusion pour créer un grand département d'Alsace, au sein de la région Grand Est, permet d'édifier une nouvelle collectivité territoriale en harmonie avec le reste du territoire hexagonal.

C'est celle qui a été mise en avant par le Président de la République lors de sa visite à Strasbourg, le 17 avril 2018⁶¹.

« On peut tout à fait imaginer que les deux départements concernés fusionnent pour créer un grand département d'Alsace au sein de la région Grand Est »

Emmanuel Macron, le 17 avril 2018

Il ne faut pourtant pas éliminer d'emblée l'idée de recourir à l'une des formes de coopération exposée dans le présent chapitre. Les différentes hypothèses institutionnelles ne doivent pas être considérées comme exclusives l'une de l'autre.

⁶⁰ Annexe comprenant des tableaux de synthèse.

⁶¹ DNA, 18 avril 2018 : « Je ne céderai pas sur Strasbourg ».

Une fusion ne peut pas être réalisée du jour au lendemain, il est nécessaire de la préparer et de prendre en compte ses différentes implications, qu'elles soient politiques, financières ou institutionnelles. Les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin travaillent déjà ensemble sur certaines thématiques (le tourisme, l'accessibilité...) et ont uni certaines de leurs agences, mais cela ne suffit pas à préparer l'édification d'une nouvelle collectivité.

Une instance *ad hoc* de coopération et de préfiguration de la fusion pourrait donc être mise en place rapidement, dès la rentrée 2018. Cette instance pourrait prendre la forme d'une institution interdépartementale, comme cela a été fait pour les Yvelines et les Hauts-de-Seine, ou plus simplement d'une entente, sans création d'un établissement public. Toutefois, au-delà de cette structure interdépartementale de préfiguration, la désignation d'un groupe de travail associant également la région Grand Est et l'État serait opportune.

Ensuite, si la fusion des deux départements apparaît, dans le contexte identifié par ce rapport, la seule alternative possible pour porter une nouvelle collectivité territoriale alsacienne, les formes institutionnelles coopératives présentent l'intérêt de pouvoir associer d'autres collectivités. Certaines thématiques peuvent justifier la mise en place d'instances qui débordent des frontières de la seule Alsace. Les liens culturels, historiques et géographiques qui unissent le territoire alsacien à la Moselle, la position géographique frontalière de l'Allemagne de cet ensemble peuvent justifier la naissance d'une structure tri-départementale. Cet aspect sera d'ailleurs approfondi dans le chapitre suivant consacré aux actions, dans ce contexte transfrontalier multiple qui fait la spécificité du Grand Est.

B) La fusion pourrait résulter d'une loi ou d'un décret, dans un calendrier resserré

L'hypothèse d'une fusion des deux départements alsaciens devra s'inscrire dans un calendrier contraint tant au niveau national que local.

La perspective de la révision institutionnelle et constitutionnelle qui doit être achevée en 2019 doit être gardée à l'esprit, à double titre. Premièrement, dans ce cadre, les circonscriptions législatives et sénatoriales seront redécoupées afin de réduire de 30 % le nombre de parlementaires. Deuxièmement, les projets de loi constitutionnelle, de lois organiques et simples qui en découleront, introduiront le principe de différenciation des collectivités territoriales et la simplification du droit d'expérimentation⁶².

Les paramètres électoraux sont également à prendre en compte. Des élections sénatoriales devaient se tenir dans le Bas-Rhin et le Haut-Rhin en septembre 2020. Or, en application du principe posé depuis la loi n°90-1103 du 11 décembre 1990 : « *il ne peut être procédé à aucun redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées.* ».

Néanmoins, il est précisé dans les projets de loi et de loi organique pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, ainsi que dans leurs exposés des motifs, que l'intention du gouvernement est de reporter à septembre 2021 les élections sénatoriales et de procéder, exceptionnellement, à un renouvellement intégral du Sénat afin d'éviter une entrée en vigueur progressive de la réduction du nombre de sénateurs. Les mandats des sénateurs haut-rhinois et bas-rhinois, élus en 2014, seront donc prolongés d'un an.

Le redécoupage des circonscriptions sénatoriales devra être achevé, à l'échelle nationale, au plus tard en septembre 2020.

⁶² Article 15 du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, voir chapitre 3.

La fusion des départements 67 et 68 devrait donc être actée avant cette date pour que le redécoupage national se fasse sur la base d'un « *département 67/68* ».

Par ailleurs, les prochaines élections départementales devant se tenir en mars 2021. La fusion et l'éventuel redécoupage des circonscriptions cantonales alsaciennes devraient donc être actés avant mars 2020 pour que les électeurs puissent voter pour les conseillers d'un « *grand département Alsace* » en 2021.

Dans ce contexte, et conformément au droit⁶³, une alternative se dessine pour la fusion.

1) La première solution consisterait à procéder à une fusion par décret, dans le respect de la procédure prévue par l'article L.3114-1 du CGCT. Si cette dernière était réalisée dans les mois à venir, cela permettrait que les futures ordonnances de redécoupage des circonscriptions législatives et sénatoriales prennent en compte ce nouveau périmètre. D'éventuels transferts de compétences, conventionnements ou expérimentations seraient alors proposés dans un second temps, une fois les textes sur la différenciation et l'expérimentation adoptés. Cette hypothèse ne réglerait toutefois pas certaines implications de la fusion ou de la période de transition. Un recours à la loi s'avérerait tout de même nécessaire.

2) La seconde hypothèse consisterait à procéder à une fusion par la loi. Le texte, porté par les parlementaires alsaciens, pourrait être le fruit des discussions du groupe de travail mis en place pour préfigurer le département unique. Cette option présente pour principal avantage de régler la fusion et certaines de ses implications en un seul texte. La loi pourrait également habiliter le Gouvernement à procéder par ordonnances sur certains aspects comme la loi NOTRe l'avait prévu dans le cas de la Corse. Cette option est toutefois contrainte par le calendrier de promulgation des différentes lois issues de la révision constitutionnelle.

En tout état de cause, les deux options pourraient être retenues à ce stade, il reviendra alors aux élus, dans le cadre de la préfiguration, de déterminer celle qui sera la plus adaptée à la situation et au contexte local et national.

C) Une fusion devrait permettre de réaliser des économies d'échelle

Un département d'Alsace issu de la fusion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin peut ne pas se résumer à une addition des deux collectivités préexistantes. L'Alsace pourrait porter un projet de territoire qui s'inscrive dans son environnement national, transfrontalier, rhénan et européen. Ces aspects seront d'ailleurs approfondis dans le troisième chapitre du présent rapport.

Un projet de fusion doit également être source de rationalisation de l'action publique locale et de mutualisations. La préfiguration de la fusion permettra d'identifier les enjeux et les sources de gains potentiels en envisageant des mises en commun des ressources humaines et financières.

Le département d'Alsace deviendrait le 4ème département le plus peuplé de France, derrière le Nord, Paris et les Bouches-du-Rhône, avec une densité de population néanmoins bien inférieure⁶⁴. Or, comme vu précédemment, les limites cantonales sont définies sur des bases essentiellement démographiques. Si ces dernières demeuraient inchangées, le département d'Alsace élirait 80 conseillers départementaux. À titre de comparaison, dans le département des Bouches-du-Rhône qui comprend plus de 2 millions d'habitants, il n'y a que 58 conseillers départementaux. Il y en a 46 dans les Hauts-de-Seine pour 1,6 million d'habitants.

⁶³ Voir partie 3 de ce chapitre consacrée à l'hypothèse de fusion des deux départements.

⁶⁴ 452 habitants au km² dans le Nord ; 392 habitants au km² dans les Bouches-du-Rhône ; 233 habitants au km² dans le Bas-Rhin et 215 habitants au km² dans le Haut-Rhin.

À l'échelle du pays, seul le département du Nord, département le plus peuplé de France, a un nombre de cantons supérieur à 40 (41) et donc 82 conseillers départementaux. La création d'un département d'Alsace devrait donc être l'occasion pour l'exécutif de s'interroger sur la pertinence du maintien du découpage cantonal actuel, d'autant plus que les cantons du Bas-Rhin sont en moyenne plus peuplés que ceux du Haut-Rhin.

II. Les conséquences d'une fusion des deux départements : étude d'impact

Afin d'éclairer les travaux qui devront être menés dans le cadre de la préfiguration, il apparaît opportun de dresser une description sommaire de l'éventuel département fusionné d'Alsace, selon différents critères tels que : la démographie, la superficie, le poids financier et l'attractivité. Il est important d'analyser également, dans ce contexte, la place de l'Eurométropole de Strasbourg, capitale des institutions européennes et capitale régionale. Se pose enfin la question de l'incidence de la fusion sur l'organisation des services de l'État.

A) L'Alsace serait le département le plus peuplé et disposant de la démographie la plus dynamique du Grand Est

1. Population

Dans l'hypothèse de la fusion des départements alsaciens, il est nécessaire d'analyser le poids démographique de ces derniers au sein de la région Grand Est, et de les comparer à celui des départements existants.

Tableau récapitulatif des poids démographiques⁶⁵

	Population en 2018
Région Grand Est	5 548 090 habitants
Département d'Alsace (67+68)	1 892 885 habitants
Département du Bas-Rhin	1 125 279 habitants
Département du Haut-Rhin	767 606 habitants

Un département d'Alsace correspondrait à 34,11 % de la population de la région Grand Est, soit plus d'un tiers.

En outre, selon les statistiques de l'INSEE, les départements alsaciens sont les seuls, avec celui de l'Aube, à afficher une croissance de 0,3 % de leur population entre 2016 et 2017. Les départements des Ardennes, de la Meuse, de la Haute-Marne et des Vosges affichent des taux démographiques négatifs (entre -0,3 et -0,5%) tandis que les départements restants (Marne, Moselle et Meurthe-et-Moselle) ont des populations stables (0% d'évolution entre 2016 et 2017).

Ainsi, l'écart de population entre ce « *nouveau département* », déjà densément peuplé, et les 8 autres pourrait encore s'accroître du fait des dynamiques économique-démographiques internes à ce dernier.

⁶⁵ Statistiques de recensement de l'INSEE du 1er janvier 2018.

La situation alsacienne ne serait toutefois pas isolée à l'échelle nationale. Plusieurs régions françaises comportent un département qui se distingue des autres démographiquement. À titre d'exemple, le département du Nord compte 2,6 millions d'habitants dans une région de 6 millions d'habitants, ce qui représente environ 43 % de la population régionale. On peut également citer le cas des Bouches-du-Rhône avec environ 2 millions d'habitants dans une région de 5 millions.

2. Principaux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)

La comparaison par taille de population fait apparaître deux EPCI alsaciens dans le trio de tête au sein de la région Grand Est

Eurométropole de Strasbourg (EMS)	491 516 habitants
Grand Reims	299 788 habitants
Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)	272 985 habitants

Comptant 491 516 habitants, l'Eurométropole de Strasbourg est de loin l'EPCI le plus peuplé. Par ailleurs, du fait de sa taille, de son poids démographique, politique et de sa position géographique transfrontalière, l'EMS présente des particularités qui pourraient conduire à réfléchir à des adaptations institutionnelles⁶⁶.

Dans l'hypothèse de création d'un département d'Alsace, les principaux pôles démographiques seraient répartis sur le territoire entre l'Eurométropole et la Communauté d'agglomération (CA) d'Haguenau au nord, la CA de Colmar au centre et la M2A au sud. Les principaux EPCI du département d'Alsace, EMS mis à part, auraient une taille comparable aux autres EPCI de la région Grand Est.

B) La fusion des deux plus petits départements du Grand Est créerait le plus grand département de la région

On observe que les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont la plus petite superficie de la région Grand Est. Celle du Haut-Rhin est, par exemple, deux fois inférieure à celle de la Marne, et représente 45 % de celle de la Meuse, de la Moselle ou de la Haute-Marne.

À l'inverse, en comparant les densités de population, il apparaît que le Haut-Rhin et le Bas-Rhin sont aujourd'hui bien plus densément peuplés que les autres départements de la région. La densité de population du Bas-Rhin est ainsi neuf fois plus élevée que celle de la Meuse ou de la Haute-Marne, cinq fois plus élevée que celle des Ardennes et trois fois plus élevée que celle de la Marne. La densité de population du Haut-Rhin est légèrement inférieure à celle du Bas-Rhin.

L'Alsace fusionnée deviendrait le plus grand département du Grand Est, avec 8280 km², tout juste devant la Marne (8162 km²), ainsi que le plus densément peuplé, 229 habitants / km², devant la Moselle (167 habitants / km²), alors que la moyenne régionale s'établit à 96 habitants / km².

⁶⁶ Voir point E de cette partie.

Une telle densité de population serait proche de celle du Pas-de-Calais dans les Hauts-de-France (221 habitants/km²), des Alpes-Maritime (252 habitants/km²) en région PACA ou de la Seine-et-Marne en Île-de-France (235 habitants/km²), mais bien inférieure à celle des départements qui abritent les chefs-lieux respectifs de ces régions (454 habitants/km² dans le Nord et 396 habitants/km² dans les Bouches-du-Rhône).

C) La fusion ferait du département d'Alsace celui regroupant les ressources budgétaires les plus importantes du Grand Est

1. Les dépenses de fonctionnement

Tableau comparatif des dépenses réelles de fonctionnement en 2017⁶⁷

	Dépenses réelles de fonctionnement
Région Grand Est	1,8 Md€
Département d'Alsace (67+68)	1,3 Md €
Département du Bas-Rhin	792,5 M€
Département du Haut-Rhin	550 M€
Moselle	719,5 M€

Dans l'hypothèse de la création d'un département d'Alsace, à compétences constantes, l'addition des dépenses de fonctionnement serait de plus de 1,3 milliard d'euros, représentant 72,75 % de celles de la région Grand Est.

Une diminution de ces dépenses pourrait être réalisée, grâce aux mutualisations des services et aux économies d'échelle réalisées. Ces mises en commun devront être recherchées et encouragées, afin que la fusion soit source de gains financiers tangibles.

Toutefois, les estimations des dépenses de fonctionnement pourraient évoluer à la hausse en cas de transferts de compétences supplémentaires⁶⁸. Pour rappel, en application de l'article 72-2 de la Constitution, tout transfert de compétence vers une collectivité doit s'accompagner d'un transfert des ressources nécessaires à l'exercice de cette compétence.

Ces calculs doivent aussi s'analyser dans le cadre actuel de la signature des contrats financiers entre l'État et les collectivités territoriales, qui fixeront des limites à la hausse des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités.

⁶⁷ Données extraites des comptes de gestion, dans le cadre de l'élaboration des contrats financiers.

⁶⁸ Voir chapitre 3 du rapport et notamment la partie consacrée aux compétences.

2. La Dotation globale de fonctionnement (DGF)

Tableaux comparatifs de la DGF entre les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, en euros⁶⁹

Bas-Rhin					
Année	2014	2015	2016	2017	2018
Montant total DGF	160 367 953	139 630 472	119 534 622	98 206 615	97 695 589
Évolution montant total DGF		-0,13	-0,14	-0,18	-0,01

Haut-Rhin					
Année	2014	2015	2016	2017	2018
Montant total DGF	120 593 396	105 936 191	91 510 905	76 401 093	75 940 358
Évolution montant total DGF		-12,15 %	-13,62 %	-16,51 %	-0,60 %

Bas-Rhin + Haut-Rhin					
Année	2014	2015	2016	2017	2018
Montant total DGF	280 961 349	245 566 663	211 045 527	174 607 708	173 635 947
Évolution montant total DGF		-12,60 %	-14,06 %	-17,27 %	-0,56 %

Le département du Haut-Rhin a vu sa DGF baisser de façon un peu moins rapide que celle du Bas-Rhin entre 2015 et 2017. Entre 2017 et 2018, les DGF des deux départements ont baissé dans les mêmes proportions.

La DGF cumulée des deux départements serait égale à 173 635 947 € en 2018. Toutefois, en cas de fusion du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, il faudrait prendre en compte les mutualisations éventuelles et la diversité des critères de calcul afin de déterminer précisément le montant pour cette collectivité.

En effet, la DGF est composée de plusieurs dotations (dotation de compensation, dotation forfaitaire, dotations de péréquation) qui sont calculées à partir d'un ensemble de critères (population, potentiel financier...).

⁶⁹ Site de mise en ligne des dotations de la DGCL.

À titre d'exemple, dans le cadre de la création de la Collectivité de Corse, qui regroupe en un seul département les anciens départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, c'est la loi de finances Initiale (LFI) pour 2018 qui a prévu que toutes les données antérieures des deux départements soient agrégées dans le cadre des calculs liés à la DGF à partir de 2018.

3. La fiscalité locale

Parmi les principaux impôts locaux, seule la taxe sur le foncier bâti (TFB) peut voir son taux fixé, partiellement, par les exécutifs départementaux.

Dans le Haut-Rhin, le taux de TFB s'élève à 13,17 %, soit le plus faible taux du Grand Est et l'un des 10 taux les plus bas sur le plan national. Les recettes fiscales correspondantes en 2018 sont estimées à 127,02 millions d'euros.⁷⁰

Le Bas-Rhin a, pour sa part, un taux de TFB de 13,18 %, ce qui est également bas au regard des moyennes nationales, presque similaire à celui du Haut-Rhin⁷¹.

En cas de création d'un département unique, une harmonisation de ces taux serait nécessaire. Puisqu'ils sont relativement proches, les contribuables seraient peu affectés par cette évolution.

D) Le département d'Alsace concentrerait une part importante de l'emploi, du dynamisme et de la richesse de la région

1. Commerce extérieur

En comparant les derniers chiffres des échanges commerciaux extérieurs, on peut constater qu'un département d'Alsace représenterait une part notable au sein de la région Grand Est, à savoir 54,1 %. Par ailleurs, le département fusionné présenterait une balance équilibrée, l'excédent bas-rhinois permettant de compenser le déficit haut-rhinois.

Poids des différents départements – Période des 4 derniers trimestres (Année 2017)⁷²

	Export	Import	Solde	Part en %
Département du Bas-Rhin	19 563	19 228	335	31,3
Département du Haut-Rhin	14 222	14 484	- 262	22,8
Département d'Alsace (67+68)	33 785	33 712	73	54,1
Région Grand Est	62 434	58 683	3 751	100

Il convient de noter que la part de la région Grand Est dans les échanges français est de 13,5 % pour les exportations et de 10,8 % pour les importations.

⁷⁰ Communiqué de presse sur le budget primitif 2018 du département du Haut-Rhin.

⁷¹ Synthèse annexée au budget primitif 2018 du département du Bas-Rhin.

⁷² Douanes données brutes, Valeurs en millions d'euros (2017).

2. Emploi et chômage

La région Grand Est représente un des bastions historiques de l'industrie française. Malgré le phénomène national de désindustrialisation enregistré depuis les années 1980, l'emploi salarié industriel reste une spécificité de la région.

En volume, avec 318 000 emplois, la région Grand Est se classe au 3^{ème} rang national, derrière l'Auvergne-Rhône-Alpes (478 000 emplois) et l'Ile-de-France (437 000), et devant les Hauts-de-France (294 000)⁷³.

Les principaux pôles d'emplois industriels de la région sont Mulhouse (Haut-Rhin) avec 35 200 emplois, Strasbourg (Bas-Rhin), 31 300 emplois, Metz (Moselle), 28 500 emplois, Nancy (Meurthe-et-Moselle), 23 000 emplois et Haguenau (Bas-Rhin), 19 600 emplois.

Le Bas-Rhin et le Haut-Rhin positionnent la vallée du Rhin comme le principal pourvoyeur d'emplois industriels de la région, concentrant ensemble 40 % de l'emploi industriel régional. Les zones d'emploi de Molsheim, Haguenau, Wissembourg et Saverne sont celles où la part de l'emploi salarié industriel est la plus élevée de la région (de 34,2 % à 29,8 %).

Par ailleurs, un département d'Alsace représenterait près de 40 % de l'emploi total de la région Grand Est également dans les secteurs du tertiaire marchand et de la construction. Dans le secteur agricole, les emplois alsaciens constitueraient 20 % du total des emplois liés à l'agriculture dans le Grand Est.

Poids des emplois de l'Alsace dans le Grand Est (en%)

Industrie	Agriculture	Construction	Tertiaire marchand	Tertiaire non marchand
40	20	37	39	33

Le taux de chômage des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin sont similaires, avec un léger avantage (d'un point) pour le Bas-Rhin. Ces taux sont dans la moyenne basse des départements du Grand Est, comparables à ceux de départements comme la Meuse, la Moselle ou la Haute-Marne et inférieurs à celui de l'Aube et des Ardennes.

En cas de fusion des départements alsaciens, le taux de chômage moyen de cette collectivité serait inférieur à celui de la région Grand Est, de près d'un point.

⁷³ INSEE ESTEL (2016 : données provisoires).

Comparaisons des taux de chômage entre les départements du Grand Est⁷⁴

	Taux de chômage (en %)			Variation (en points de %)
	4 ^e trim. 2016	3 ^e trim. 2017	4 ^e trim. 2017	trimestrielle
Ardennes	12,0	11,2	10,4	-0,8
Aube	12,8	12,1	11,2	-0,9
Marne	9,5	9,0	8,2	-0,8
Haute-Marne	9,1	8,4	7,9	-0,5
Meurthe-et-Moselle	9,8	9,5	8,7	-0,8
Meuse	9,6	9,1	8,5	-0,6
Moselle	10,2	9,8	8,9	-0,9
Bas-Rhin	8,6	8,3	7,6	-0,7
Haut-Rhin	9,7	9,1	8,2	-0,9
Vosges	10,8	10,3	9,4	-0,9
Grand Est	9,9	9,4	8,6	-0,8
France hors Mayotte	10,0	9,6	8,9	-0,7

3. Créations d'entreprises

L'évolution annuelle du taux de création d'entreprises est positive (+8%) dans le Bas-Rhin et négative (-2 % entre 2016 et 2017) dans le Haut-Rhin. Une fusion permettrait, éventuellement, au Haut-Rhin de bénéficier du dynamisme économique du Bas-Rhin⁷⁵.

En valeur absolue, le nombre de créations d'entreprises dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est supérieur à celui des autres départements du Grand Est. De plus, l'évolution annuelle de la création d'entreprises est positive dans le Bas-Rhin, et également supérieure à la moyenne du Grand Est.

⁷⁴ INSEE, taux de chômage localisés et taux de chômage au sens du BIT.

⁷⁵ Ces éléments doivent aussi s'analyser dans le cadre des restructurations liées à la fermeture prochaine de la centrale nucléaire de Fessenheim.

Nombre de créations d'entreprises sur un an⁷⁶

	Nombre de créations sur un an			Glissement du cumul annuel (en %)
	mars 2017	déc. 2017	mars 2018	sur un trimestre
Ardennes	1 310	1 335	1 333	-0,1
Aube	1 601	1 647	1 752	6,4
Marne	3 137	3 568	3 767	5,6
Haute-Marne	690	720	711	-1,3
Meurthe-et-Moselle	3 907	3 953	4 107	3,9
Meuse	725	716	781	9,1
Moselle	5 443	5 651	5 891	4,2
Bas-Rhin	8 001	8 423	8 670	2,9
Haut-Rhin	4 531	4 432	4 602	3,8
Vosges	1 982	2 007	2 075	3,4
Grand Est	31 327	32 452	33 689	3,8
France	562 600	591 267	618 187	4,6

⁷⁶ INSEE, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements - Sirene).

4. Revenus et pauvreté

Le revenu médian disponible par ménage est presque similaire dans le Haut-Rhin et le Bas-Rhin, supérieur de 1 000 à 2 000 € par an en moyenne à celui des autres départements du Grand Est et de la France métropolitaine.

Tableau comparatif des ménages fiscaux et revenu disponible en 2014

	Nombre de ménages fiscaux	Médiane revenu disponible par ménage (en euros)
Département du Haut-Rhin	313 578	21 963
Département du Bas-Rhin	431 453	21 647
Département de la Moselle	429 770	20 403
Département des Ardennes	118 237	18 311
<i>Département d'Alsace (67+68)</i>	745 031	21 805
Région Grand Est	2 309 488	20 148
France métropolitaine	26 924 251	20 369

Les taux de pauvreté du Haut-Rhin et du Bas-Rhin sont également sensiblement similaires. En cas de fusion, le taux de pauvreté d'un département d'Alsace serait, en moyenne, de 12,55 %, à savoir, le plus bas de la région Grand Est (taux moyen de 14,2 %, entre les Ardennes à 19,4 % et la Marne, la Meurthe-et-Moselle et la Moselle à 14,3 %) et en dessous de la moyenne nationale.

Tableau comparatif des taux de pauvreté

	Taux de pauvreté	Écart/national	Rang/national
Département du Bas-Rhin	12,4	- 2,3	75
Département du Haut-Rhin	12,7	- 2	67
Région Grand Est	14,2	- 0,5	6
France métropolitaine	14,7	-	-

E) L'Eurométropole de Strasbourg, capitale européenne, pourrait sortir renforcée par la création d'un département d'Alsace

1. Forte de près de 500 000 habitants, Strasbourg est à la fois métropole européenne et capitale régionale

L'Eurométropole de Strasbourg (EMS) compte 491 516 habitants en 2017 (soit 44 % de la population du département), sur une superficie de 339,85 km². C'est l'intercommunalité la plus peuplée du Grand Est avant la communauté urbaine du Grand-Reims (299 956 habitants) et Mulhouse Alsace Agglomération (266 768 habitants).

Héritière de la communauté urbaine de Strasbourg, créée le 4 décembre 1967, le périmètre de l'EMS est aujourd'hui défini par le Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de 2017. Elle est composée de 33 communes au 1^{er} janvier 2017, avec l'intégration de l'ancienne communauté de communes dite « *des Châteaux* ».

Le niveau de vie moyen est assez similaire dans la métropole et dans le département, avec une part des ménages fiscaux imposés en 2013 de 61,8 % pour le département du Bas-Rhin et de 59,1 % pour l'Eurométropole. La médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2016 est de 21 21 495€ pour le département et de 19 19 989€ pour l'EMS. Le taux de pauvreté est de 12 % pour le département et de 16,1 % pour l'EMS.

Cette dernière est par ailleurs la seule métropole à laquelle la loi MAPTAM a explicitement conféré le statut d'« *eurométropole* » confortant la vocation européenne de Strasbourg. Ce statut particulier a également été confirmé par la loi de 2015 relative à la délimitation des régions qui a érigé Strasbourg en capitale de la nouvelle région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne, alors que le choix des autres chefs-lieux était renvoyé à un décret.

2. La métropole pourrait être renforcée par l'évolution institutionnelle projetée

a) Strasbourg pourrait s'affirmer comme la capitale d'un grand département d'Alsace

(i) La reproduction du modèle lyonnais est difficilement envisageable à Strasbourg

Dans l'hypothèse d'une fusion des départements alsaciens, et avant que ne soit entamée la réflexion globale sur l'avenir institutionnel, le président de l'Eurométropole de Strasbourg avait manifesté sa volonté de réfléchir activement à une transposition dans le Bas-Rhin du « *modèle lyonnais* ». Pour mémoire, cela reviendrait à fusionner le département du Bas-Rhin et l'Eurométropole sur le territoire de cette dernière, tout en procédant à un transfert de compétence intégral.

Les situations géographiques, d'un côté, du Rhône et de Lyon et, de l'autre, de l'EMS et du Bas-Rhin sont à première vue sensiblement différentes.

Tout d'abord, la situation financière du département du Bas-Rhin et de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) sont en de nombreux points incomparables avec celles du Rhône et du Grand Lyon en 2014.

Le Bas-Rhin est ainsi une collectivité en bonne santé financière et peu endettée, contrairement au Rhône à l'époque de la création de la nouvelle collectivité territoriale. De même, la situation financière de l'EMS est globalement saine, l'ensemble intercommunal (EMS + communes membres) demeurant, par exemple, largement contributeur au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

La situation financière de ces deux collectivités alsaciennes ne justifie donc pas, au contraire de l'exemple lyonnais, de fusionner les deux collectivités au nom des principes de solidarité financière et de péréquation.

Ensuite, les différences territoriales sont également marquées. Le département du Rhône était presque intégralement couvert par l'agglomération du Grand Lyon tandis que l'EMS est loin de couvrir la majeure partie du territoire départemental, bien qu'ayant un poids démographique et économique considérable au sein du Bas-Rhin. Cela est particulièrement vrai si l'on considère les territoires de l'Alsace bossue et du nord du Bas-Rhin.

Hors EMS, le département compte 484 communes représentant 624 362 habitants pour une superficie de 4 415 km². Le niveau de vie moyen (ensemble du département) est de 21 495 €. L'aire urbaine de Strasbourg, au sens de l'INSEE, avoisine les 773 000 habitants, soit près de 70 % de la population du département.

La situation géographique ne plaide pas pour l'hypothèse d'une fusion du département et de l'EMS.

D'autres cas de fusion du département avec une Métropole (Marseille, Nantes ou Lille) sont envisagés actuellement par le Gouvernement, mais les situations démographiques de ces EPCI dans les départements auxquels elles appartiennent sont différentes de la situation de l'EMS et du Bas-Rhin. À titre d'exemple, la métropole d'Aix-Marseille-Provence comprend plus de 1,8 million d'habitants, soit 93 % de la population des Bouches-du-Rhône et même 37 % de la population totale de la région PACA.

(ii) Strasbourg, capitale d'un département d'Alsace

D'autre part, dans l'hypothèse de la création d'un département d'Alsace, il serait nécessaire de déterminer une commune siège pour les exécutifs et les administrations de cette collectivité.

Si le choix se faisait hors du territoire de Strasbourg, cela ne manquerait pas de susciter de nombreux débats, car il n'existe aucune ville de rayonnement équivalent sur le territoire alsacien, qui soit à la fois capitale régionale, métropole européenne et commune la plus peuplée.

L'Eurométropole de Strasbourg également pourrait profiter de l'éventuelle création d'un grand département d'Alsace afin d'envisager des évolutions institutionnelles.

b) Le renforcement des dimensions européenne et transfrontalière

Au-delà de l'évolution institutionnelle, se pose pour Strasbourg la question de son positionnement et de sa spécificité européenne.

Le contrat triennal « *Strasbourg capitale européenne* » a acquis valeur légale aux termes de la loi MAPTAM. L'amélioration de l'accessibilité de la capitale parlementaire en constitue la priorité. L'enveloppe du contrat triennal 2015-2017 était d'un montant total de 148,71 millions d'euros. La part de l'État consistant à aider Strasbourg à répondre à ses obligations de capitale européenne s'élève à 40 millions d'euros.

Le contrat triennal 2018-2020 a été signé le 17 avril 2018, en présence du Président de la République. Avec un budget de 185 millions d'euros, il prévoit la réalisation de nombreux projets autour de 4 axes : l'amélioration de l'accessibilité de la capitale parlementaire de l'Europe, l'affirmation de Strasbourg comme capitale de la démocratie et des droits de l'homme, l'action pour le campus européen et le renforcement du rayonnement culturel de Strasbourg.

Par ailleurs, dans l'hypothèse de la création d'un département d'Alsace, la dimension transfrontalière de cette nouvelle collectivité pourrait être renforcée⁷⁷, et celle de Strasbourg par la même occasion.

À ce titre, la résolution commune des parlements français et allemand « *Pour un nouveau traité de l'Élysée* », adoptée le 22 janvier 2018, évoque plusieurs pistes.

Les parlementaires allemands et français souhaitent, par exemple, que les infrastructures de transport à la frontière franco-allemande soient améliorées, tant les voies de circulation du transport à longue distance, que les connexions ferroviaires et les voies de circulation transfrontalières. Ces pistes peuvent être appliquées au cas de l'EMS.

De plus, les rédacteurs de cette initiative appellent à ce que les représentants des régions frontalières, notamment ceux des eurodistricts, soient associés plus étroitement aux conseils des ministres franco-allemands, et à ce que les bassins de vie transfrontaliers participent à la préparation des sessions plénières du Comité des Régions à Bruxelles, afin d'y défendre leurs intérêts communs.

Des compétences accrues pour les eurodistricts (comme celui de Strasbourg-Ortenau) sont également demandées. Les parlementaires invitent les gouvernements à leur déléguer des compétences autonomes, et à introduire des clauses d'exception et d'expérimentation dans chacune des législations nationales.

Le rapport sur le transfrontalier franco-allemand, présenté au Premier ministre par le député Sylvain Waserman, le 7 mai 2018, a développé et enrichi ces propositions.

F) La fusion des départements, collectivités territoriales, ne remettrait pas en cause l'organisation des services de l'État

La réflexion engagée quant à l'avenir institutionnel du territoire alsacien n'emporte pas nécessairement une modification de l'architecture territoriale de l'administration de l'État.

Au contraire, il n'apparaît pas pertinent, dans l'hypothèse de création d'une collectivité Alsace, de faire coexister une nouvelle structure miroir étatique. Conformément à l'article 4 de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui dispose que « *l'évolution des limites des collectivités territoriales est sans incidence sur les circonscriptions administratives de l'État* », il n'y a pas de contre-indication à ce que l'organisation locale des services préfectoraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin reste inchangée.

Plusieurs arguments plaident pour un maintien du *statu quo*.

La situation du préfet du département du Bas-Rhin qui est également préfet de la région Grand Est et préfet de la Zone de Défense et de Sécurité Est est unique. Compte tenu des contraintes déjà existantes, il n'apparaît pas souhaitable d'envisager de transférer une partie des compétences de la préfecture du Haut-Rhin au préfet du Bas-Rhin, en concentrant davantage ses missions.

En outre, le maintien sans condition des services de l'État dans le Haut-Rhin est un argument facilitateur dans le processus envisagé de création d'une collectivité Alsace. Pour mémoire, l'une des causes identifiées de l'échec du référendum de 2013 a été la rumeur de déclassement du Haut-Rhin et de perte de sa préfecture.

⁷⁷ Voir Chapitre 3.

Les élus locaux ne pourraient soutenir une telle décision devant leurs administrés et l'image d'un État souvent perçu comme trop centralisateur s'en trouverait renforcée sans que les bénéfices d'une telle opération puissent être manifestes rapidement, ne serait-ce qu'en raison des nécessités de reclassement de personnel qu'elle engendrerait. Par ailleurs, compte tenu du volume d'activité, de la pertinence de l'échelon de proximité que constitue la préfecture du Haut-Rhin, le maintien de ses services localement apparaît essentiel.

La préservation du maillage territorial actuel des services de l'État apporterait également une stabilité permettant d'accompagner avec sérénité les différents acteurs locaux dans le processus éventuel de création d'une collectivité Alsace.

Le précédent chapitre a permis de dessiner les possibilités institutionnelles d'évolution des deux départements alsaciens à l'intérieur de la région Grand Est. S'il en ressort qu'une fusion serait la seule option réaliste permettant de donner naissance à une collectivité territoriale alsacienne, il n'en demeure pas moins qu'une simple « addition » des deux ex-départements serait mal vécue par les élus et une partie de la population. Pour être pertinente, celle-ci, si elle était mise en œuvre, devrait être la source d'un véritable projet de territoire, ancré dans un espace national, rhénan, transfrontalier et européen.

Une telle ambition amène à s'interroger sur les missions éventuellement portées par cette collectivité territoriale alsacienne. Celles-ci pourraient s'appuyer sur des compétences déjà exercées par les départements ou sur de nouvelles, qui leur seraient attribuées par délégation ou par transfert. Des expérimentations, ancrées dans l'espace géographique, permettraient également d'exploiter le potentiel du territoire.

L'Alsace pourrait ainsi devenir le premier territoire porteur de cette « décentralisation de projets » souhaitée par le Président de la République⁷⁸.

Partie 1 : État des lieux juridique et factuel des compétences et expérimentations

Afin de pouvoir envisager les missions d'une éventuelle collectivité territoriale d'Alsace, il est nécessaire de se pencher sur le cadre existant, évolutif. Cette partie propose donc un état des lieux juridique et factuel sur les compétences et les expérimentations législatives.

I. Les compétences : des lois NOTRe et MAPTAM à la future révision constitutionnelle

A) Les compétences aujourd'hui exercées par les départements alsaciens sont issues du cadre fixé par les lois NOTRe et MAPTAM

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (dite loi NOTRe) a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions. Il en résulte que l'intervention de ces derniers dans un domaine de compétence se trouve désormais subordonnée à une reconnaissance explicite de la loi.

L'article L.3211-1 du CGCT dispose que « le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétence que la loi lui attribue. ».

La loi NOTRe a notamment modifié les attributions des collectivités en matière d'interventions économiques.

⁷⁸DNA, 18 avril 2018 : « Je ne céderai pas sur Strasbourg ».

Ces dispositions s'articulent avec celles de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) qui ouvre aux collectivités de nouvelles possibilités pour organiser les modalités de leur action commune et encadre les cofinancements.

1. Les conseils départementaux exercent des compétences spécifiques ou partagées avec d'autres collectivités et pour lesquelles ils sont parfois chef de file

a) Les compétences spécifiques affirment essentiellement le rôle du département en matière d'action sociale

L'article 94 de la loi NOTRe a réaffirmé les compétences sociales du département en précisant que le département « *met en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, de développement social, l'accueil des jeunes enfants, l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et services des publics dont il a la charge* »⁷⁹.

En matière de promotion des solidarités et de cohésion territoriale, l'action sociale du département (article L.3214-1 du CGCT, notamment) concerne principalement : l'enfance, les personnes handicapées, les personnes âgées, les prestations légales d'aide sociale et la contribution à la résorption de la précarité énergétique.

L'article 98 de la loi NOTRe a également confié au département, conjointement avec l'État, l'élaboration d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services. Pour rappel, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont élaboré un « *schéma alsacien* » d'accessibilité⁸⁰, ensuite subdivisé en deux schémas départementaux, en cours d'adoption.

En matière d'éducation, le département assure la construction, l'entretien et l'équipement des collèges. Il gère également les agents techniciens, ouvriers et de service⁸¹.

Concernant l'aménagement (article L.1111-2 du CGCT), l'action du département se concentre sur :

- l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et de la voirie rurale ;
- les services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires ;
- la gestion de la voirie départementale, soit toutes les routes n'entrant pas dans le domaine public national.

En application de l'article 15 de la loi NOTRe, le département a transféré vers la région ses autres compétences en matière de transport (transports scolaires, transports routiers non urbains, lignes ferroviaires d'intérêt local...). Dans les départements alsaciens, les transferts vers la région ont été effectués à la fin de l'année 2016 et des arrêtés préfectoraux ont été pris pour constater le montant des charges liées aux transferts de compétences.

⁷⁹ Article L.3211-1 du CGCT.

⁸⁰ Schéma « *alsacien* » d'amélioration de l'accessibilité des services au public, décliné en 2 schémas départementaux.

⁸¹ Article L.213-2 du Code de l'éducation.

b) Certaines compétences, par nature transversales, sont partagées entre le département et les autres niveaux de collectivités

Certaines compétences, qui sont par nature transversales, demeurent partagées entre les différents échelons de collectivités territoriales. L'article 104 de la loi NOTRe, codifié à l'article L. 1111-5 du CGCT, prévoit qu'il s'agit des compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et de l'éducation populaire.

En raison des liens qu'elle entretient avec le développement économique, la compétence « *tourisme* » fait l'objet d'un traitement spécifique.

L'intervention du département est possible, par exemple, en matière de promotion du tourisme, de création ou d'intervention sur des équipements touristiques dont il est propriétaire, dès lors que son intervention ne constitue pas une aide aux entreprises dont la compétence a été attribuée à une autre catégorie de collectivité. Il peut notamment intervenir par le versement de subventions.

Par ailleurs, l'article L.131-8 du Code du tourisme dispose que : « *le conseil régional confie tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme de la région au comité régional du tourisme, notamment dans le domaine des études, de la planification, de l'aménagement et de l'équipement, des aides aux hébergements, des assistances techniques à la commercialisation ainsi que de la formation professionnelle* ».

Le conseil départemental ne peut subventionner aucune création d'équipements d'hébergements touristiques portés par des entreprises privées ou par des particuliers depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe.

Les décisions prises par le département et les autres collectivités en matière de tourisme doivent être compatibles avec les orientations du schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII) dès lors que ces décisions s'analysent comme une composante du développement économique. Ainsi, aucune disposition n'interdit d'intégrer dans ce schéma des objectifs fixés par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs ou même de l'y insérer.

En matière de développement touristique autre qu'économique, les collectivités retrouvent leur compétence pour décider des actions à mener.

Au titre de sa compétence tourisme, le département définit la politique du tourisme de son territoire dans le cadre de son schéma en application de l'article 132-1 du Code du tourisme. Dans tous les cas, « *ce schéma doit prendre en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs* » que celui-ci soit ou non intégré dans le SRDEII. Les orientations du schéma doivent donc être compatibles avec celles arrêtées au niveau régional en matière de tourisme, pour assurer la cohérence de l'action des différents niveaux de collectivités locales dans la mise en œuvre de cette compétence partagée.

Les départements alsaciens ont adopté, en décembre 2017, leur stratégie interdépartementale d'innovation et de développement touristique pour l'Alsace sur la période 2017-2021⁸².

L'article L.1111-5 du CGCT ne dresse toutefois pas une liste exhaustive des compétences partagées, par exemple l'aménagement numérique à l'article L.1425-1 du CGCT.

⁸² Stratégie d'innovation et de développement touristique pour l'Alsace 2017-2021.

On trouve d'autres exemples dans des législations spécialisées telles que le Code de l'environnement qui précise que les compétences en matière d'eau et de milieux aquatiques et marins sont partagées entre les collectivités⁸³.

c) Pour l'exercice de plusieurs compétences, la loi désigne une collectivité chef de file et prévoit des outils pour favoriser l'action commune

Pour les compétences relevant des domaines de l'article L.1111-9 du CGCT, dont l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités, la loi MAPTAM prévoit la désignation d'une collectivité territoriale, en qualité de chef de file. Les collectivités chefs de file ont été identifiées en tenant compte des compétences principales qu'elles exercent dans les domaines considérés.

Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

- l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;
- l'autonomie des personnes ;
- la solidarité des territoires.

Par ailleurs, le II de l'article L.1111-9 précité prévoit que les compétences suivantes, dont la région est chef de file, peuvent faire l'objet d'une action commune :

- l'aménagement et le développement durable du territoire ;
- la protection de la biodiversité ;
- le climat, la qualité de l'air et l'énergie ;
- l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transport, notamment l'aménagement des gares ;
- le soutien à l'enseignement supérieur et la recherche.

Le département peut donc œuvrer avec la région dans ces domaines.

Plusieurs outils ont été mis en place pour favoriser cette action commune des collectivités :

1. La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) créée par la loi MAPTAM, qui constitue l'espace privilégié de la concertation entre les collectivités, leurs groupements et établissements publics, dans le but de favoriser l'exercice concerté des compétences.

2. Les Conventions territoriales d'exercice concerté (CTEC) sont élaborées par les collectivités chefs de file et doivent fixer les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées (article L.1111-9-1-V du CGCT). Elles sont examinées par la CTAP dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

⁸³ Article L.211-7 du Code de l'environnement.

2. La loi NOTRe a notamment modifié le rôle assigné aux départements en matière d'interventions économiques, se heurtant toutefois à certaines réalités de terrain

La loi NOTRe a clarifié les compétences des collectivités en matière d'interventions économiques et renforcé le rôle de la région qui est désormais la seule habilitée à attribuer certaines aides aux entreprises⁸⁴ et qui est dotée de la responsabilité de la définition des orientations en matière de développement économique sur son territoire⁸⁵.

Par ailleurs, la loi NOTRe crée une obligation pour la région d'élaborer un Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui fixe le cadre et la coordination des différentes interventions de la région, compétente de plein droit pour le développement économique, et d'autres collectivités. Celui du Grand Est est entré en vigueur le 2 juin 2017.

De fait, la loi NOTRe a réduit les possibilités d'interventions économiques du département, en supprimant sa clause de compétence générale. L'action économique départementale est donc désormais subordonnée à une habilitation législative et doit s'inscrire en cohérence avec les orientations fixées par la région.

a) Certaines interventions départementales ne sont plus permises par la loi

En application de la loi NOTRe, depuis le 1^{er} janvier 2016, le département ne peut plus :

- participer au financement des aides et régimes d'aides de la région en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques ;
- définir ou mettre en œuvre un régime d'aides aux entreprises avec l'accord de la région⁸⁶ ;
- conclure une convention avec l'État permettant de déroger au droit applicable⁸⁷ ;
- octroyer des aides en faveur d'entreprises en difficulté⁸⁸ ;
- participer au capital de sociétés de garantie⁸⁹.

Si le département peut octroyer des aides à l'investissement des communes ou des EPCI, sa contribution ne peut avoir pour effet d'apporter indirectement une aide à une entreprise.

b) Les départements conservent cependant une certaine capacité d'action en matière de développement économique

Le département conserve le droit d'octroyer des aides spécifiques, telles que l'aide à l'installation aux professionnels de santé en zones déficitaires⁹⁰ ; l'aide aux exploitants de salle de spectacle cinématographique⁹¹ ; les garanties d'emprunts en faveur des organismes de logement social⁹² et l'aide à l'équipement rural.

Ensuite, en matière d'immobilier d'entreprises, les communes et les EPCI à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides et leurs régimes d'aides et pour décider de leur attribution.

⁸⁴ Article L.1511-2 du CGCT.

⁸⁵ Article L.4251-12 du CGCT.

⁸⁶ Article L.1511-2 du CGCT.

⁸⁷ Abrogation de l'article L.1511-5 du CGCT.

⁸⁸ Abrogation de l'article L.3231-3 du CGCT.

⁸⁹ Abrogation de l'article L.3231-7 du CGCT.

⁹⁰ Article L.1511-8 du CGCT.

⁹¹ Article L.3232-4 du CGCT.

⁹² Article L.3231-4 du CGCT.

Toutefois, par convention, ceux-ci peuvent décider de déléguer au département la compétence d'octroi des aides. Le département agit donc en complément du bloc communal.

Dans une même logique, il n'est plus compétent de plein droit pour octroyer des aides au maintien des services en milieu rural. Toutefois, selon les dispositions de l'article L.1111-101 du CGCT, il peut, lorsque l'initiative privée est défaillante, contribuer au financement d'opérations d'investissement en faveur des entreprises de services marchands, nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou EPCI à fiscalité propre et à la demande de ceux-ci.

Par ailleurs, pour les aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques, le département peut intervenir en complément de la région par convention. Le conseil départemental peut verser des subventions complémentaires aux aides accordées par le conseil régional aux organisations de producteurs et entreprises exerçant une activité de production, commercialisation et transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche⁹³.

L'article 94 de la loi NOTRe⁹⁴ a toutefois posé plusieurs conditions à cette intervention :

- la conclusion d'une convention avec la région ;
- l'intervention de l'aide en complément de la région ;
- les bénéficiaires doivent être exclusivement des organisations de producteurs ou des entreprises exerçant une activité de production, de transformation ou de commercialisation ;
- l'aide a pour objet l'équipement du bénéficiaire ou une mesure en faveur de l'environnement ;
- l'aide doit s'inscrire dans le cadre du droit européen.

Enfin, loi NOTRe a réduit le champ d'intervention du département en matière de garanties d'emprunt en faveur des personnes privées. L'article L.3231-4 du CGCT énumère désormais limitativement les entreprises ou personnes privées pour lesquelles le département peut garantir les emprunts. Il s'agit essentiellement d'organismes d'intérêt général ou de logement social.

c) La loi a également encadré la participation départementale dans les structures à vocation économique telles que les agences, les chambres consulaires, les syndicats mixtes et les sociétés d'économie mixte

La loi NOTRe a également modifié les conditions de participation du département aux structures économiques.

Sont d'abord concernés les « *comités d'expansion* » ou « *agences de développement économique* ».

Il résulte des dispositions du V de l'article 2 de la loi NOTRe que les conseils départementaux étaient autorisés à maintenir les financements, fondés jusque-là sur la clause générale de compétence, accordés aux organismes qu'ils ont créés antérieurement à la loi NOTRe ou auxquels ils participent pour concourir au développement économique, jusqu'au 31 décembre 2016.

En ce qui concerne les chambres consulaires, les départements devaient se retirer sans délai, après promulgation de la loi NOTRe, de ces organismes (chambre d'agriculture, chambre des métiers et de l'artisanat et chambre de commerce et d'industrie).

⁹³ Article L.3232-1-2 du CGCT.

⁹⁴ Codifié à l'article L.3232-1-2 du CGCT.

Par ailleurs, le département ne peut plus être membre d'un SMO dont l'objet est le développement d'activités économiques, en raison de la perte de la clause de compétence générale.

Il devait ainsi engager une procédure de retrait d'un SMO dont l'objet n'entre pas dans le champ de ses compétences. La procédure de retrait des départements de SMO entre dans le champ d'application de l'article L.5721-6-3 du CGCT, modifié par l'article 69 de la loi NOTRe. Une collectivité territoriale peut être autorisée par le préfet, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation en la matière, à se retirer d'un SMO. Cette procédure ne présente pas un caractère d'automatisme : c'est au département, qui constate que l'objet du syndicat n'entre plus dans son champ de compétence, de lancer la procédure de retrait en saisissant le préfet.

Par ailleurs, si un SMO dispose d'autres compétences que le développement économique dont certaines entrent encore dans le champ de compétences du département (tourisme par exemple), ce syndicat doit se transformer en syndicat à la carte pour permettre au département de n'adhérer qu'aux seules compétences dont il dispose⁹⁵.

Enfin, le VII de l'article 133 de la loi NOTRe prévoit spécifiquement l'implication des départements dans les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) et sociétés d'économie mixtes (SEM). Ils peuvent donc continuer à participer au capital de ces sociétés, lorsque l'objet social de celles-ci s'inscrit dans le cadre du développement économique, sous réserve que le département ait cédé à la région ou au groupement compétent, avant le 31 décembre 2016, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement⁹⁶. Cette obligation de cession ne s'applique cependant pas quand une collectivité actionnaire perd une compétence ne concernant qu'une partie de l'objet de la société d'économie mixte.

Il résulte de l'article L.1521-1 du CGCT qu'un département peut être membre d'une SEML dans le cadre des compétences qui lui sont reconnues par la loi et que l'objet de la SEML peut porter sur la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction, l'exploitation de services publics à caractère industriel et commercial et la conduite de toute activité d'intérêt général.

À l'échelle nationale, la question de la participation des collectivités, et notamment des départements, dans des SPL et SEM alors qu'elles ne disposent pas de toutes les compétences correspondant à l'objet social de celles-ci, fait actuellement l'objet d'un débat jurisprudentiel. À la suite des décisions contraires de deux Cours administratives d'appel (CAA), le Conseil d'État devrait rendre une décision sur le sujet.

3. Certaines notions ont posé des difficultés, sources de contentieux entre l'État et les départements

Comme l'a souligné un rapport de l'IGA de mai 2017⁹⁷, la mise en œuvre des nouvelles modalités d'exercice des compétences s'est avérée problématique.

À ce titre, l'IGA souligne tout d'abord la difficulté à cerner précisément la définition de certains termes du cadre législatif et notamment la notion de « *solidarité territoriale* » qui a été lue, notamment par les départements alsaciens, comme une « *clause de compétence générale* » leur permettant d'intervenir très largement, y compris en matière économique.

⁹⁵ Voir chapitre 2 partie 2 sur le fonctionnement des SMO.

⁹⁶ C'est-à-dire qu'ils ne peuvent plus conserver une minorité de blocage au sein des organes de direction de la société.

⁹⁷ Rapport de l'IGA : « *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale* » de mai 2017.

Au niveau national, la suppression de la clause de compétence générale des départements a engendré une vive opposition des exécutifs départementaux. Après l'adoption de la loi NOTRe, l'Association des Départements de France (ADF) a fait saisir le Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur le sujet, mais il a validé la réforme par une décision du 16 septembre 2016. Par la suite, le Conseil d'État a rejeté deux recours de l'ADF, qui demandait l'annulation de la circulaire du 22 décembre 2015 relative aux compétences et la circulaire du 3 novembre 2016 relative aux conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux.

L'IGA insiste également sur le fait que l'économie est le domaine qui prête le plus à des divergences d'interprétation entre l'État et les collectivités territoriales.

« Les motifs de considérer la compétence économie comme une compétence encore largement ouverte à l'intervention de toutes les catégories de collectivités territoriales ne manquent pas. Il est vrai que le sujet se trouve exposé à plusieurs considérants : la multiplicité des intervenants dans le domaine économique avant la réforme, l'appétence des élus pour l'exercice d'une compétence à forte résonance politique et sociale, l'interprétation large de la compétence économie (au regard notamment de l'exercice de compétences partagées telles le tourisme, mais aussi la culture ou de la réalisation d'actions dans le domaine de l'agriculture et de la pêche) et celle tout aussi extensive de la notion de solidarité territoriale dont les départements sont chefs de file (la distinction entre l'action économique et la solidarité territoriale n'étant pas toujours aisée à établir). »

Inspection Générale de l'Administration, Rapport de mai 2017

La clarification du partage des compétences dans le champ économique a donné lieu à des tensions même si des compromis ont pu être trouvés dans la plupart des régions.

À l'échelle locale, les actions liées au développement économique ont cristallisé une vive opposition des présidents de conseils départementaux alsaciens à la réforme territoriale, tant sur le volet de la création de la nouvelle grande région que sur celui de la perte de compétences et notamment le transfert de la principale partie de l'action économique à la région.

Les tensions se sont focalisées sur le refus des deux départements alsaciens de renoncer à leur participation dans l'agence de développement d'Alsace, l'ADIRA.

L'agence a fait l'objet, fin 2016, de délibérations des deux collectivités adoptant des conventions de partenariat et fixant leur contribution pour la période 2016-2020. La compatibilité de ces délibérations avec la loi a suscité des interrogations. Après de nombreuses discussions et malgré l'ouverture du conseil d'administration de l'agence à la région et à l'Eurométropole de Strasbourg, des déférés préfectoraux ont été introduits sur demande expresse du ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités Territoriales. Celui-ci avait adopté une position très ferme sur le sujet en considérant que la participation des départements était illégale même si l'action de l'ADIRA n'est pas uniquement tournée vers le développement économique (problématique des structures dites « mixtes »).

Le jugement du tribunal administratif de Strasbourg est attendu cette année. L'ouverture de négociations entre la région et le département pourrait être l'occasion de trouver une voie de sortie « *par le haut* » sur ce sujet.

Force est de constater que les présidents de conseils départementaux ont adopté une démarche politique. En refusant de retirer leurs financements à cette agence, Frédéric Bierry et Brigitte Klinkert affirment leur opposition à la réforme territoriale et leur souhait de récupérer une compétence « *développement économique* » dans le cadre d'un projet de nouvelle collectivité « *Alsace* ». Ainsi, l'échec des négociations s'explique également par les tensions existantes entre la région Grand Est et les conseils départementaux alsaciens.

Si la question ADIRA a été fortement médiatisée, d'autres problématiques ont émergé à l'échelle alsacienne. C'est, par exemple, le cas du financement d'aides agricoles par le conseil départemental du Bas-Rhin, qui refuse de s'inscrire dans le cadre fixé par la loi en signant une convention avec la région.

B) Les textes en vigueur ouvrent des possibilités de délégations et de transferts de compétences, de l'État vers les collectivités et entre collectivités de niveaux différents

L'étude du cadre existant passe également par celle des possibilités offertes par le CGCT pour y introduire une certaine souplesse. Au-delà de la mise en place d'une nouvelle répartition des compétences entre collectivités territoriales, les lois NOTRe et MAPTAM ont donné des outils aux décideurs publics locaux pour organiser sur leurs territoires certaines modalités d'exercice des compétences.

Au-delà de la CTAP et des CTEC qui permettent d'organiser l'action concertée des collectivités, les possibilités de délégations et de transferts de compétences méritent une attention particulière.

Il convient de faire la distinction entre les délégations et les transferts de compétences. Les délégations n'entraînent pas de modifications législatives, mais font simplement l'objet de conventions, précaires, entre les parties prenantes, et d'un décret s'il s'agit de compétences de l'État. Par ailleurs, le champ des délégations possibles est vaste. Il n'y a pas de limites pour les délégations de la région vers un département et pour les compétences de l'État. La loi exclut seulement certaines prérogatives régaliennes.

La délégation de compétences se différencie donc du transfert, car elle suppose simplement le consentement des deux parties alors que le transfert ne peut être prononcé que par la loi. Aussi, la compétence déléguée est exercée pour le compte de l'entité délégante qui est donc amenée à en encadrer et contrôler l'exercice.

1. Les délégations de compétences nécessitent un simple consentement des deux parties, mais elles ont un caractère précaire

a) Il est possible de prévoir des délégations entre collectivités ou de l'État vers une collectivité

Entre collectivités

L'article L.1111-8 du CGCT prévoit la possibilité de délégation entre deux collectivités territoriales relevant de catégories différentes, ou entre une collectivité territoriale et un EPCI à fiscalité propre, d'une compétence dont l'une est attributaire, qu'il s'agisse d'une compétence partagée ou exclusive de celle-ci.

Cette délégation est régie par une convention qui en fixe la durée et qui définit les objectifs à atteindre et les modalités du contrôle de l'autorité délégante sur l'autorité délégataire (*nota bene* : *Les délégations de compétence en matière économique obéissent à un régime spécifique*).

La compétence déléguée est alors exercée par le délégataire au nom et pour le compte du délégant. La subdélégation entre collectivités n'est pas autorisée.

Ce type de délégation est compris dans les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences prévues au V de l'article L.1111-9-1 du CGCT.

De l'État vers les collectivités

La loi MAPTAM organise également une procédure de demande et d'attribution de délégations de compétences de l'État aux collectivités. Il s'agit d'une procédure volontaire. La collectivité ou l'EPCI en formule la demande à l'État qui n'a pas compétence liée pour y donner suite. Le nouvel article L.1111-8-1 du CGCT lui permet ainsi de déléguer, par convention, l'exercice de certaines de ses compétences à une collectivité ou à un EPCI à fiscalité propre à leur demande.

La convention détermine la ou les compétences déléguées, fixe la durée de la délégation et les modalités de sa reconduction expresse. Elle définit les objectifs à atteindre, les modalités de contrôle de l'État sur l'autorité délégataire et fixe aussi des indicateurs de suivi correspondant aux objectifs à atteindre.

Elle détermine également le cadre financier dans lequel s'exerce la délégation, les moyens de fonctionnement et les services qui peuvent être mis à la disposition de l'autorité délégataire. Elle prévoit les modalités de sa résiliation anticipée par l'une ou l'autre des parties.

Toutefois, sont expressément exclues de cette possibilité les matières régaliennes (nationalité, droits civiques, état et capacité des personnes, droit électoral, missions de contrôle confiées à l'État...).

b) Ces dispositifs sont aujourd'hui très peu utilisés

Le rapport rendu par l'IGA en mai 2017⁹⁸ démontre qu'en dépit des possibilités ouvertes par la loi, les délégations de compétences sont un dispositif très peu utilisé à ce jour, quel que soit le type.

Sur le territoire alsacien, on peut toutefois citer la délégation en matière de logements (« *aides à la pierre* »), compétence de l'État, aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, à l'Eurométropole de Strasbourg et à Mulhouse Alsace Agglomération depuis 2006.

Par ailleurs, pour des raisons historiques, le conseil départemental du Bas-Rhin a délégué à la ville de Strasbourg une partie de ses compétences en matière d'aide sociale et médico-sociale depuis la fin des années 1940. Celles-ci concernent notamment la protection maternelle et infantile, le service d'action sociale, la protection de l'enfance et l'organisation et le fonctionnement du dispositif d'insertion lié au RSA.

⁹⁸ Rapport de l'IGA : « *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale* » de mai 2017.

2. Les transferts de compétences ne peuvent être réalisés que par la loi

a) La loi NOTRe a simplement ouvert des possibilités de transferts entre département et métropole

L'article 90 de la loi NOTRe a instauré un mécanisme de délégation ou transfert de groupes de compétences du département vers la métropole (à l'intérieur de son périmètre) codifié à l'article L.5217-2 du CGCT. La loi permet d'effectuer soit un transfert de la compétence concernée (la métropole intervient alors en lieu et place du département), soit sa délégation (la métropole intervient alors au nom de et pour le compte du département) par voie conventionnelle.

Sont potentiellement concernées les compétences sociales, la compétence tourisme, la construction et l'entretien des collèges et la gestion des routes départementales.

Seules certaines compétences limitativement énumérées au IV de l'article L.5217-2 du CGCT, peuvent faire l'objet d'un transfert partiel (*personnes âgées et action sociale, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale, tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du Code du tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport*).

La loi a prévu la signature obligatoire d'une convention entre le conseil départemental et la métropole, avant le 1^{er} janvier 2017, sur au moins 3 groupes de compétences. En cas de non-respect, il était prévu un transfert de plein droit vers la métropole de l'ensemble des compétences énumérées dans l'article.

La compétence de voirie départementale doit faire l'objet d'une convention qui organise son transfert à la métropole ou en précise les modalités d'exercice par le département. Un arrêté préfectoral devait alors intervenir en cas de transfert de compétence « *route départementale* » à la métropole.

Toutefois, si d'autres transferts de compétences devaient être envisagés, de l'État ou de la région vers le département, il faudrait nécessairement un vecteur législatif pour porter cette mesure⁹⁹, la loi NOTRe ne l'ayant prévu que pour les transferts entre département et métropole.

b) Dans ce cadre, le département du Bas-Rhin a transféré plusieurs compétences à l'Eurométropole de Strasbourg fin 2016

Dans le Bas-Rhin, l'arrêté de transfert de la compétence « *route départementale* » a été pris le 27 décembre 2016. Outre les routes, le département du Bas-Rhin a transféré, fin 2016, à l'Eurométropole de Strasbourg :

- l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ;
- le Fonds Aide aux Jeunes en difficulté visé par les articles L.263-3 et L.263-4 du Code de l'action sociale et des familles ;
- les actions de prévention spécialisée.

Le transfert a donc eu lieu *a minima*, laissant augurer des divergences d'appréciation entre le département et la métropole concernant l'évolution institutionnelle.

Le département du Haut-Rhin ne possède pas de métropole et n'était donc pas concerné.

⁹⁹ Article 34 de la Constitution.

C) Le projet de révision constitutionnelle porté par le Gouvernement devrait permettre de moduler les compétences des collectivités appartenant à une même catégorie

En cohérence avec les hypothèses institutionnelles présentées précédemment et après l'état des lieux factuel, est présenté ici le cadre juridique global dans lequel s'inscrivent les compétences des conseils départementaux.

Le point commun entre la création d'une entente, d'une institution, d'un syndicat mixte ou une fusion des départements est que d'éventuels délégations ou transferts proposés ne pourraient pas excéder les compétences pouvant être, *de facto*, attribuées à un département.

Le titre XII de la Constitution, consacré aux collectivités territoriales, établit une distinction essentielle entre, d'une part, le régime des collectivités territoriales de droit commun (commune, département, région) et, d'autre part, le régime des collectivités à statut particulier et celui des collectivités de l'article 73 (outre-mer).

Dans le respect de la Constitution et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁰⁰, les caractéristiques propres des collectivités à statut particulier permettent que leur soient attribuées des compétences particulières, différentes de celles des collectivités territoriales de droit commun et que les conditions d'exercice de leurs compétences diffèrent de celles des collectivités de droit commun.

Au contraire, pour les collectivités de droit commun, les règles d'attribution des compétences et les règles d'exercice des compétences sont, en principe, les mêmes au sein de chaque catégorie.

La Constitution ne prévoit pas l'adaptation des lois et règlements pour prendre en compte des « caractéristiques » ou « contraintes particulières » qui seraient propres à l'une ou à plusieurs collectivités relevant d'une catégorie de droit commun (département par exemple).

Néanmoins, comme le précise notamment l'avis du Conseil d'État du 7 décembre 2017¹⁰¹, il n'en résulte pas pour autant que les règles applicables aux compétences des collectivités territoriales doivent être identiques pour toutes les collectivités d'une même catégorie. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a ainsi permis des évolutions importantes et la prise en compte de situations différentes.

En matière d'attribution de compétences, c'est notamment le cas pour les communes, qui ne conservent pas les mêmes compétences selon la catégorie de leur EPCI d'appartenance. Par ailleurs, les délégations entre collectivités sont largement admises.

En matière d'exercice de compétences, des règles différentes peuvent s'appliquer à des collectivités d'une même catégorie si elles sont justifiées par des critères objectifs et des différences de situation. Les jurisprudences respectives du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ont notamment mis en avant les critères démographiques, sociaux ou géographiques¹⁰².

¹⁰⁰ Décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la Corse ou la décision n°2009-588 DC du 6 août 2009 concernant la ville de Paris.

¹⁰¹ Avis sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de compétences du 7 décembre 2017.

¹⁰² Décision n°2000-436 DC du 7 décembre 2000 ou encore l'avis du CE de septembre 2016 sur la loi dite « montagne ».

La décision du 6 mai 1991¹⁰³ dans laquelle le Conseil constitutionnel énonce clairement que le principe constitutionnel d'égalité, applicable aux collectivités territoriales « ...ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit... ».

« Les règles et principes constitutionnels tels qu'interprétés par le Conseil constitutionnel, n'imposent pas un cadre légal uniforme et figé aux compétences des collectivités territoriales de droit commun – bien que celles-ci soient un élément constitutif de leur statut, mais ont au contraire permis des évolutions importantes et la prise en compte de situations différentes. C'est le cas plus largement encore pour les règles d'exercice des compétences ».

Conseil d'État, avis du 7 décembre 2017

En l'espèce, des règles relatives à l'attribution ou à l'exercice de compétences qui seraient applicables au seul département d'Alsace en cas de fusion, devraient être justifiées par des différences de situation ou un motif d'intérêt général¹⁰⁴. À droit constant, si elles diffèrent trop du droit commun, ces règles pourraient conduire à faire du département fusionné une collectivité à statut particulier.

Le présent rapport a néanmoins vocation à s'inscrire dans son temps, notamment dans la perspective de la révision constitutionnelle prévue pour cette fin d'année 2018.

Dans le cadre, il faut tenir compte des travaux en cours du Gouvernement sur la modulation des compétences entre les collectivités qui appartiennent à une même catégorie, sujet sur lequel il a justement saisi le Conseil d'État.

Dans son avis¹⁰⁵, le Conseil d'État explique qu'un dispositif législatif qui aurait pour objet de permettre des attributions de compétences différentes à des collectivités territoriales d'une même catégorie, pour des raisons d'intérêt général ou pour des motifs tirés d'une différence de situation, dans le cadre de transferts de compétences précisément identifiés, pourrait tout à fait être envisagé. Évidemment, ce dispositif devrait présenter des garanties au regard du respect de plusieurs principes constitutionnels (égalité et libre-administration des collectivités).

¹⁰³ Décision du 6 mai 1991 sur la loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France.

¹⁰⁴ Voir la partie consacrée aux enjeux du transfrontalier.

¹⁰⁵ Avis sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de compétences du 7 décembre 2017.

Le Conseil d'État a envisagé un mécanisme reposant sur plusieurs principes :

- l'identification précise, par la loi, des compétences pouvant faire l'objet d'un transfert ;
- le respect du principe de subsidiarité ;
- l'accord des collectivités entre lesquelles s'opérerait le transfert ;
- la compensation financière pour les transferts de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités ;
- l'avis du préfet sur l'intérêt général présenté par le transfert ainsi que sur la préservation des intérêts nationaux ;
- la décision d'approuver le transfert de compétences serait prise par décret en Conseil d'État.

Cet avis a été suivi par le Gouvernement puisque le projet de loi de révision constitutionnelle prévoit, en son article 15, modifiant l'article 72 de la Constitution que : « Dans les conditions prévues par la loi organique et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, la loi peut prévoir que certaines collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie. » Cette mention donnera un ancrage constitutionnel à la possibilité pour le département d'Alsace d'exercer des compétences dont ne disposent pas l'ensemble des départements, pour des raisons d'intérêt général ou des motifs tirés de sa situation spécifique.

D) Les compétences des collectivités à statut particulier sont exorbitantes du droit commun, mais l'instauration d'un « droit de différenciation », pour l'ensemble des collectivités, rendra ce modèle moins attractif

Parmi les hypothèses institutionnelles, la création d'une collectivité à statut particulier se distingue des autres, le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les compétences des CTSP étant exorbitant du droit commun. Le législateur dispose d'une grande liberté pour prévoir leur organisation, leurs attributions et l'exercice de leurs compétences.

Par exemple, la Collectivité de Corse exerce les compétences d'une région, des deux ex-départements et des compétences qui lui sont propres (transports, culture, langue, enseignement, aménagement).

La métropole de Lyon exerce, sur son territoire, toutes les compétences détenues auparavant par la communauté urbaine et le département du Rhône. Elle dispose également de compétences complémentaires en provenance des communes, notamment en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel ; d'aménagement de l'espace métropolitain ; de politique locale de l'habitat ; de politique de la ville et d'environnement et politique du cadre de vie.

La Constitution et la jurisprudence constitutionnelle¹⁰⁶ insistent sur les caractéristiques propres des collectivités à statut particulier qui permettent que leur soient attribuées des compétences particulières, différentes de celles des collectivités territoriales de droit commun et que les conditions d'exercice de leurs compétences diffèrent de celles des collectivités territoriales classiques.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le statut de la Corse¹⁰⁷ fixe la doctrine applicable aux collectivités à statut particulier. Celui-ci a jugé qu'il n'y avait pas de violation du principe d'égalité par les diverses mesures qui transféraient à la Corse des compétences de l'État en se fondant sur ce « *qu'en égard aux caractéristiques géographiques et économiques de la Corse, à son statut particulier au sein de la République et au fait qu'aucune des compétences ainsi attribuées n'intéresse les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques, les différences de traitement qui résulteraient de ces dispositions entre les personnes résidant en Corse et celles résidant dans le reste du territoire national ne seraient pas constitutives d'une atteinte au principe d'égalité* ». ¹⁰⁸

Par ailleurs si, pour l'exercice de ses compétences, l'assemblée de Corse peut exercer un pouvoir réglementaire d'adaptation des lois et règlements, c'est sous certaines conditions. Ce dernier n'est ni général ni autonome et il est limité, car il s'exerce dans les bornes des compétences dévolues par la loi à la collectivité de Corse. L'article L.4422-16 du CGCT fixe les conditions dans lesquelles « *la loi peut habiliter la collectivité de Corse à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté ou d'un droit fondamental* ».

La spécificité de la Corse tient aussi dans la possibilité qui lui est donnée – de sa propre initiative, à la demande du conseil exécutif ou à celle du Premier ministre – de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions réglementaires ou législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse (article L.4422-16 du CGCT).

Les spécificités des CTSP doivent toutefois s'analyser également dans le contexte de révision constitutionnelle à venir. L'instauration d'un mécanisme de « *différenciation* » entre les collectivités d'une même catégorie rendra plus « *souple* » le cadre applicable aux collectivités de droit commun, le recours à une CTSP devenant ainsi moins attractif, même si, comme l'a rappelé le Conseil d'État, la différenciation ne peut pas effacer la distinction établie par la Constitution entre les deux catégories de collectivités territoriales (droit commun/ statut particulier).

II. Consacrées par la révision constitutionnelle de 2003 mais peu utilisées, les expérimentations législatives devraient trouver un nouveau souffle au travers du projet porté par le Gouvernement

Les possibilités d'expérimentations législatives sont complémentaires d'éventuelles ouvertures en termes de compétences pour porter le « *désir d'Alsace* », car elles permettraient de structurer les actions d'une Alsace politique en innovant.

Les possibilités d'expérimentations pourraient aussi s'étendre aux territoires voisins pour faire du Grand Est un terrain fertile de proposition, d'étude et d'observation.

¹⁰⁶ Décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002 sur la Corse ou la décision n°2009-588 DC du 6 août 2009 concernant Paris.

¹⁰⁷ Décisions de 1982, 1991 et surtout 2002.

¹⁰⁸ Décision CC du 17 janvier 2002 sur le statut de la Corse, considérant 29.

Les expérimentations législatives, introduites dans la Constitution par la révision de mars 2003, permettent de donner des marges de manœuvre au pouvoir réglementaire local. Auparavant, ce dernier devait s'exercer dans les conditions prévues par la loi. Désormais, grâce au droit à l'expérimentation de l'État, ce dernier peut confier, à titre expérimental, à certaines collectivités des compétences lui appartenant. De son côté, le droit à l'expérimentation locale peut permettre aux collectivités de déroger aux lois et règlements. Ces dispositifs sont toutefois peu utilisés, car complexes et très encadrés par les textes.

Les expérimentations doivent aussi être étudiées dans le cadre de la révision constitutionnelle à venir, car leur facilitation va de pair avec l'objectif de différenciation affiché par le gouvernement.

On reproduira ici les propos du Premier ministre formulés devant le Congrès de l'Assemblée des départements de France, le 20 octobre 2017 : «[...] nous avons franchi une nouvelle étape de la décentralisation. Cette nouvelle étape ne sera pas celle de grandes transformations institutionnelles appliquées uniformément sur le territoire national. Il s'agira d'une étape où l'uniformité des organisations n'est plus la condition de l'unité de la Nation. Une étape qui laisse place, non seulement à l'expérimentation, mais à la différenciation ».

« L'uniformité n'est plus la garantie de la force de la République »

Édouard Philippe, le 15 mai 2018

A) Le droit à l'expérimentation de l'État lui permet de confier de nouvelles compétences à certaines collectivités

Selon l'article 37-1 de la Constitution, « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».

Sans déroger à la répartition normale des compétences normatives, ces dispositions permettent à la loi ou au règlement de comporter des dispositions expérimentales dont l'application limitée dans le temps ou dans l'espace doit permettre de tester la pertinence.

Dans plusieurs décisions ultérieures à la réforme constitutionnelle de 2003, le Conseil constitutionnel a encadré ce droit d'expérimentation en précisant notamment son articulation avec le principe constitutionnel d'égalité. À ce titre, dans une décision d'août 2004¹⁰⁹, il a précisé que l'expérimentation est conçue pour déroger au principe d'égalité devant la loi, mais cette dérogation doit être bornée dans le temps et elle n'est admissible par rapport au droit commun que dans la mesure où elle permet d'apprécier un dispositif nouveau dans la perspective de sa généralisation. Il a par exemple censuré des lois d'expérimentations pour lesquelles le législateur ne fixait pas de terme¹¹⁰.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a reconnu que le législateur peut prévoir des décisions à caractère expérimental pour les collectivités territoriales sur le fondement de cet article 37-1 de la Constitution¹¹¹.

¹⁰⁹ Décision n°2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales.

¹¹⁰ Décision N°2009-584 DC du 16 juillet 2009, loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

¹¹¹ Décision n°2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Dans ce cas, on peut parler d'« *expérimentation-transferts* », car le législateur peut décider de confier une nouvelle compétence à des collectivités.

C'est sur le fondement de ces dispositions que le législateur a permis, à titre expérimental, le transfert de compétences de l'État à des collectivités territoriales, telles que la gestion de certains fonds structurels européens par les régions. On notera d'ailleurs que c'est l'ex-région Alsace qui a été la première à expérimenter cette gestion des fonds européens, avant que cela ne soit généralisé aux autres collectivités régionales.

Cette possibilité doit toutefois s'articuler avec les limites constitutionnelles précitées. L'expérimentation sur la base de l'article 37-1 de la constitution doit bien être bornée dans le temps et s'inscrire dans une perspective de généralisation. Ainsi, l'expérimentation peut être ouverte à toute collectivité qui en ferait la demande dans les conditions prévues par la loi. L'État n'a cependant pas une compétence liée pour répondre à la demande.

Cette possibilité « *d'expérimentation-transfert* » de l'État vers une collectivité territoriale doit être gardée à l'esprit dans le cadre du présent rapport. On pourrait ainsi imaginer que certains transferts de l'État vers une Alsace politique soient précédés d'une expérimentation, dans le respect de la jurisprudence constitutionnelle.

B) Le droit à l'expérimentation des collectivités territoriales, reconnu par la révision constitutionnelle de 2003, a cependant été fortement encadré

En tout état de cause, les possibilités d'expérimentations pour l'État étaient déjà largement admises depuis la fin des années 1960 et reconnues par le juge constitutionnel depuis 1993¹¹². La révision constitutionnelle de 2003 les a sécurisées en leur donnant un ancrage constitutionnel. La véritable innovation réside dans l'instauration d'un droit d'expérimentation pour les collectivités territoriales.

La révision constitutionnelle de mars 2003 a introduit un alinéa 4 à l'article 72 de la Constitution qui dispose que : « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.* »

La logique de cet article est différente de l'article 37-1, car il revient alors aux collectivités territoriales d'élaborer la norme en s'affranchissant des normes générales. Dans ce cas, on peut parler d'« *expérimentation-dérogrations* », car il s'agit de confier à des collectivités un pouvoir normatif intervenant dans le champ de la loi ou du règlement.

Il convient de préciser que ce droit d'expérimentation est susceptible d'être utilisé par les collectivités dans les domaines relevant de leurs compétences. Le texte exclut tous les domaines liés aux droits fondamentaux.

Ce sont les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, codifiées aux articles LO.1113-1 à LO.1113-7 du CGCT, qui fixent les conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les expérimentations qui permettent aux collectivités de déroger aux modalités d'exercice de certaines de leurs compétences, sur le fondement de cet article 72 alinéa 4 de la Constitution.

¹¹² Décision CC du 28 juillet 1993, loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

L'expérimentation est une faculté laissée aux collectivités territoriales qui doivent se porter candidates. Il ne s'agit donc pas d'une procédure imposée. Toutefois, ce mécanisme est très encadré par le législateur. La loi autorisant une expérimentation doit préciser (article LO.1113-1 du CGCT) :

- l'objet de l'expérimentation ;
- sa durée (5 ans maximum) ;
- les dispositions auxquelles il pourra être dérogé ;
- la nature juridique et les caractéristiques des collectivités susceptibles d'expérimenter ;
- le délai dans lequel ces collectivités peuvent demander à y participer.

Ensuite, les collectivités doivent manifester leur intention par l'adoption d'une délibération motivée, transmise au préfet. Celui-ci l'adresse alors, accompagnée de ses observations, au ministre chargé des collectivités territoriales. Le Gouvernement fixe, par décret, la liste des collectivités admises pour l'expérimentation (article LO.1113-2 du CGCT).

Les actes des collectivités, à caractère général et impersonnel, portant dérogation aux dispositions législatives doivent mentionner leur durée de validité et être publiés au JORF après leur transmission au préfet (article L.1113-3 du CGCT).

Avant l'expiration du délai d'expérimentation, le gouvernement doit transmettre au Parlement un rapport, à des fins d'évaluation, comportant les observations des collectivités expérimentatrices (article LO.1113-5 du CGCT).

Au vu de son évaluation, l'expérimentation aboutit alors soit à une prolongation ou une modification qui ne peut avoir qu'un caractère provisoire (3 ans), soit au maintien et à la généralisation des mesures prises à titre expérimental, soit à l'abandon de l'expérimentation (article LO.1113-6 du CGCT).

Un mécanisme similaire est prévu pour les cas dans lesquels le Gouvernement autorise, par décret en Conseil d'État, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, aux dispositions réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences (article LO.1113-7 du CGCT).

Depuis sa création, ce droit d'expérimentation locale a été assez peu utilisé. L'exemple le plus « emblématique » se trouvait dans la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi dite « TEPA ») qui a permis à certains départements de déroger à des dispositions du Code du travail et d'expérimenter la mise en œuvre du Revenu de Solidarité Active (RSA) préalablement à sa généralisation.

Le faible recours à ce dispositif s'explique par les conditions très strictes d'application fixées par la loi organique. En effet, c'est toujours l'État qui autorise une expérimentation locale, qui en précise l'objet, la durée et les collectivités éligibles. Par ailleurs, les actes dérogatoires adoptés dans ce cadre sont des actes administratifs, soumis au contrôle de légalité. Enfin, au terme de l'expérimentation, celle-ci doit être soit abandonnée, soit généralisée, il n'est donc pas possible de maintenir les dérogations uniquement sur une partie du territoire.

C'est d'ailleurs en réponse à ces rigidités, souvent mises en avant par les exécutifs locaux, que, dans le cadre des lois MAPTAM et NOTRe, le législateur a ouvert des possibilités pour les collectivités de s'organiser différemment selon les particularités de leurs territoires, notamment par délégation de compétences¹¹³.

¹¹³ Voir partie consacrée aux compétences.

C) La révision constitutionnelle portée par le Gouvernement devrait assouplir le droit à l'expérimentation, en supprimant notamment le « verrou » de la généralisation

Le cadre contraint des expérimentations fondées sur l'article 72 alinéa 4 de la Constitution explique que sa portée soit restée limitée. En l'espace de 15 ans, il y a eu peu d'expérimentations législatives locales prévues par des textes de loi. Au-delà de l'expérimentation sur le RSA, on peut citer celle de 2009 sur la formation professionnelle des personnes placées sous main de justice ou encore celle de 2013 sur la tarification sociale de l'eau. Le rapport de la mission « *flash* » de l'Assemblée nationale sur l'expérimentation et la différenciation territoriale arrive à la même conclusion¹¹⁴.

De nombreux observateurs, responsables politiques nationaux et élus locaux partagent le constat que c'est le « *verrou constitutionnel de la généralisation* »¹¹⁵ qui devrait être supprimé pour faciliter le recours à l'expérimentation. En effet, à la fin d'une expérimentation le choix est limité entre l'abandon et la généralisation. En l'état actuel du droit, il ne peut donc pas être proposé de continuer à appliquer des normes différenciées uniquement sur une partie du territoire.

Plusieurs discours du Président de la République suggèrent une telle évolution : devant le Parlement réuni en Congrès le 3 juillet 2017, lors de la Conférence Nationale des Territoires le 17 juillet 2017 ou encore en clôture du Congrès des Maires le 23 novembre 2017.

« L'égalité républicaine est un de nos grands principes, mais elle ne doit pas se traduire en une uniformité de la norme parce que les territoires ne sont pas plongés dans les mêmes situations. Nous avons donc besoin d'adapter aujourd'hui les normes, les capacités normatives pour répondre aux défis de nos territoires.[...] Je souhaite donc que dans ce cadre [...] l'article 72 puisse être modifié pour permettre aux collectivités de pérenniser une expérimentation réussie, sans que celle-ci ait vocation à être généralisée au plan national. »

Emmanuel Macron, le 17 juillet 2017

Le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, contient en effet une mesure spécifique de simplification du droit à l'expérimentation.

Il renvoie à une loi organique ultérieure qui devrait supprimer l'obligation de généralisation (ou abandon) et permettre de pérenniser une expérimentation uniquement sur un territoire donné.

Le Gouvernement avait également interrogé le Conseil d'État sur le sujet¹¹⁶. Il s'interrogeait notamment sur l'instauration d'un « *droit de dérogation* » des collectivités territoriales aux lois et règlements qui régissent leurs compétences pour innover et les adapter aux réalités locales, sans que ces dérogations aient un caractère expérimental.

Le Conseil d'État a estimé possible de prévoir ce mécanisme, à travers une révision constitutionnelle, mais qu'il serait nécessaire de prévoir plusieurs conditions pour encadrer les autorisations de dérogations données.

¹¹⁴ Communication du 9 mai 2018.

¹¹⁵ Expression utilisée par la Fondation Jean Jaurès dans le cadre du rapport « *réformer le droit à l'expérimentation locale, un enjeu public majeur* », février 2018.

¹¹⁶ Avis sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de compétences, 7 décembre 2017.

Pour le Conseil d'État, cette mesure devrait surtout s'articuler avec les expérimentations de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution et la loi organique d'application. Il estime notamment que l'obligation de généralisation des expérimentations (article LO.1113-6 du CGCT) devrait être supprimée afin de prévoir que les mesures dérogatoires expérimentées puissent continuer à s'appliquer, à l'issue de la dérogation, dans le seul ressort des collectivités y ayant procédé.

Le projet de loi constitutionnelle présenté par le Gouvernement le 9 mai 2018 prévoit, en son article 15, la possibilité d'une différenciation pérenne. La loi ou, selon le cas, le règlement pourra habiliter les collectivités à déroger pour un objet limité aux dispositions législatives qui régissent leurs compétences. Ces dérogations ne seront donc pas assujetties à l'obligation de généralisation ou d'abandon au terme d'un délai déterminé. Par ailleurs, ces dérogations ne devront pas nécessairement être précédées d'une expérimentation. Le contenu de la loi organique de mise en œuvre de cet article n'est toutefois pas encore connu.

On constate, par ailleurs, que les propositions formulées par la mission « *flash* » de l'Assemblée nationale sur l'expérimentation et la différenciation territoriales¹¹⁷ vont dans le même sens.

Toutefois, la mission estime que ces changements devraient s'accompagner de l'amélioration de l'évaluation préalable de l'impact des normes sur les collectivités et d'une prise en compte accrue des spécificités des territoires dans les lois et règlements pour permettre aux collectivités d'adapter certaines normes à leurs spécificités.

Partie 2 : Les enjeux transfrontaliers en Alsace et dans le Grand Est

Les actions qui seraient portées par une éventuelle collectivité territoriale alsacienne doivent s'envisager selon une approche avant tout géographique, dans ce territoire situé au cœur de l'Europe, sur une frontière partagée avec le principal pays partenaire de la France.

« Pour des observateurs pressés ou indifférents, l'Alsace reste une province privilégiée, comparée à la Bretagne ou à la Gascogne. Ne dispose-t-elle pas d'une infrastructure de premier ordre – le Rhin aménagé, le canal de la Marne au Rhin récemment modernisé, le pipe-line de Lavéra, et demain le gazoduc néerlandais, et après-demain le grand axe Mer du Nord – Méditerranée ? Il est vrai que cet équipement manque encore de certains éléments de puissance réservés jusqu'ici à l'Allemagne voisine : des autoroutes, des liaisons ferroviaires rapides avec toute l'Europe rhénane et centrale, un grand aéroport. Certains esprits, impressionnés par la proximité des zones industrielles allemandes autant que par l'excentricité géographique de Strasbourg, n'hésitent pas à envisager la naissance d'une région « transnationale », à cheval sur le Rhin, et unissant l'Alsace à son homologue badois. On peut objecter que cette hardiesse minimise le poids de l'histoire et masque une solution de facilité et en fait de passivité. D'autres font valoir que les dimensions de la petite « région Alsace » ne répondent effectivement plus aux conditions économiques du siècle, mais ils plaident, eux, quelque forme de développement commun avec la Lorraine ou la Franche-Comté. Encore faudrait-il que, de leur côté, les Lorrains regardent vers l'Alsace. Beaucoup enfin s'en tiennent à l'état de choses actuel, qui offre encore le confort des situations acquises et ne demande qu'une aide accrue de l'État »¹¹⁸.

¹¹⁷ Communication du 9 mai 2018.

¹¹⁸ « *Histoire de l'Alsace* », par MM. Hatt, Dollinger, Rapp, Livet, Marx, L'Huillier, alors tous professeurs en exercice ou honoraires à l'Université de Strasbourg, 1970.

Le pipe-line de Lavéra ne dessert plus la raffinerie de Reichstett, qui est fermée. Le « *gazoduc néerlandais* » ne passe pas en Alsace. Le « *poids de l'histoire* » a été aussi grandement soulagé par la réconciliation franco-allemande, la construction européenne et le passage du temps.

Ce paragraphe a presque 50 ans. Mais les deux possibilités qu'il évoque pour redonner un nouveau souffle à l'Alsace restent d'actualité. La constitution d'une région française de taille plus considérable vient d'avoir lieu avec la création de la région Grand Est. La construction européenne nous permet d'envisager en même temps l'autre option, c'est-à-dire le développement de la dimension transfrontalière.

Dans les relations internationales, la dimension transfrontalière recouvre toutes les interactions directes entre des États voisins par continuité territoriale à travers la frontière. Elle vient en complément et en appui des relations diplomatiques de capitale à capitale. Entre pays voisins, les relations directes de territoire à territoire ont sur l'action diplomatique une antériorité de plusieurs millénaires.

Dans un espace de libre circulation rassemblant plusieurs États, la coopération transfrontalière est particulièrement pertinente pour la gestion des flux transnationaux, en particulier au moment où ils changent de juridiction nationale. Le franchissement peut en effet s'accompagner d'interactions non souhaitées avec le nouvel environnement, qui perturbent ces flux et peuvent induire une pression sur les équilibres locaux. Ces flux sont aussi créateurs ou porteurs d'une richesse qui naît de la confrontation de systèmes économiques différents. Cette richesse qui apparaît aux frontières est exploitée par les acteurs privés, mais pas encore suffisamment par les États.

C'est aussi aux frontières qu'il est le plus facile d'associer les citoyens à la construction européenne et de les en faire profiter de manière visible. En termes statistiques, c'est là que les peuples européens ont les plus grandes possibilités pour se rencontrer, quotidiennement, tous niveaux de revenus confondus. À défaut de continuité territoriale, découvrir la diversité de l'Europe depuis un grand pays impose bien souvent de prendre l'avion. Or, ce mode de transport n'est pas à égale portée de tous. L'Europe la plus accessible à tous, c'est donc celle qui se construit aux frontières.

Enfin, la coopération transfrontalière est nécessaire pour assurer un meilleur accès aux services publics par une mutualisation des équipements. Historiquement frappées d'enclavement, particulièrement lorsqu'elles ont été zones-remparts, les zones frontalières sont généralement sous-dotées en équipements publics. Comme à l'intérieur du territoire, la rentabilisation des équipements suggère une planification des besoins à 360 degrés, en intégrant la demande outre-frontière. Économiquement justifiée, une telle approche se heurte à des problèmes de compatibilité juridique, qui nécessitent une coopération transfrontalière approfondie.

I. Dans la plaine d'Alsace, la construction européenne permet de dépasser l'antagonisme historique entre les deux vocations assignées au fleuve, défense selon l'axe ouest-est, commerce selon l'axe nord-sud

A) Les différentes frontières, militaire, religieuse, commerciale et linguistique, se sont déplacées vers l'Est dans cette succession chronologique

La plupart des lignes de frontière de la France ont été choisies pour leurs propriétés défensives. Dans la Guerre des Gaules, le Rhin est considéré comme une frontière par certaines tribus germaniques comme par César, qui n'envisage les incursions de l'autre côté que pour réduire les menaces, et détruit les ponts de campagne après le retour des troupes romaines de ce côté-ci.

La rive droite est colonisée sous Auguste, mais la frontière de l'Empire revient le long du Rhin en 260 après J.-C. Louis XIV a également choisi d'utiliser le Rhin comme principale ligne de défense du Royaume, même si cela a impliqué parfois la construction de forteresses à certaine distance sur la rive droite, comme à Fribourg.

Ligne de défense et limite de souveraineté, la frontière n'entraînait toutefois pas l'application d'un régime uniforme sur l'espace inclus. L'acquisition de l'Alsace par la France a été progressive, depuis les traités de Westphalie (1648) jusqu'à ceux de Ryswick (1697) qui scellent l'intégration au Royaume de France des 4/5ème de l'Alsace. L'extension du droit français au territoire alsacien, puis celle de la langue française, ont été encore plus lentes. Le rattachement de l'Alsace au Royaume de France s'est accompagné du maintien de certains privilèges et régimes particuliers. Même après l'abolition des statuts de villes libres d'Empire à la fin du XVIIème siècle, Strasbourg et les dix villes correspondantes ont continué de bénéficier de privilèges, comme la noblesse du Saint-Empire, et ce jusqu'à la nuit du 4 août 1789.

La révocation de l'Édit de Nantes n'a pas eu d'effet en Alsace puisqu'il ne s'y appliquait pas. La cathédrale de Strasbourg a été rendue au culte catholique dès l'acte de capitulation et le pouvoir royal a bien entrepris de renforcer le catholicisme en Alsace. Étant lié par les garanties religieuses inscrites dans les traités de Westphalie, il l'a fait de manière globalement moins brutale que dans d'autres parties du territoire, à travers le *simultaneum* et en s'appuyant sur la Compagnie de Jésus implantée depuis un siècle. La population catholique arrivant en Alsace demanda peu à peu les mêmes droits à siéger au Magistrat de Strasbourg, alors exclusivement composé de réformés. Certains textes très ambitieux (par exemple un édit de 1695 imposant le français) sont restés sans effet, et le changement induit par le rattachement a été progressif, voire très modeste dans certains domaines jusqu'à la Révolution, comme en matière linguistique. En 1701, le Contrôleur général des finances résumait : « *Il ne faut point toucher aux usages de l'Alsace* ». Sous l'Ancien Régime, la question de la religion importait plus que celle de la langue et les Alsaciens étaient considérés comme des « *sujets allemands du roi* ». Les enseignements à l'université de Strasbourg sont donc restés principalement en allemand et en latin. Goethe y a étudié de 1770 à 1771, Metternich en 1788.

Une barrière douanière a été maintenue avec le reste du territoire français, d'abord entre Champagne et Lorraine (indépendante jusqu'en 1766), puis sur la crête des Vosges. La fin du statut de « *province à l'instar de l'étranger effectif* » est intervenue avec le « *reculeme nt des barrières douanières* » jusqu'au Rhin le 30 octobre 1790¹¹⁹.

La Terreur a donné l'impulsion d'une francisation plus vigoureuse. L'Abbé Grégoire rend ainsi un rapport à la Convention sur « *la nécessité et les moyens d'anéantir les patois et d'universaliser l'usage de la langue française* » le 16 prairial an II. Le 8 pluviôse an II, dans son rapport au Comité de salut public sur les idiomes, le député Barère déclare à la Convention que « *la langue d'un peuple libre doit être une et la même pour tous* ». Il condamne la familiarité linguistique entre les populations du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et les nations coalisées contre la Révolution¹²⁰.

119 D'après Dollinger 1970, ouvrage précité, « *la Constituante prenait par là le risque de compromettre le rôle de l'Alsace comme zone de transit : elle essaya de l'écartier par la loi du 10 juillet 1791, qui créa un entrepôt sous surveillance douanière à Strasbourg et autorisa ainsi le transit sans paiement de droits. Suspendue le 24 juillet 1793, cette loi fut de toute manière impuissante à prévenir l'accentuation du déclin commercial de la province* ». Le reculeme nt de la barrière douanière au Rhin a eu pour conséquence le développement du port commercial de Kehl, afin de permettre le transit des marchandises sans acquittement des droits de douanes français. Pour prévenir un choc commercial comparable sur l'économie alsacienne, le traité de Versailles avait prévu une période transitoire jusqu'en janvier 1925. Les deux départements furent alors intégrés dans l'espace douanier français et la législation civile et commerciale française entra en vigueur.

120 « *Dans les départements du Haut et du Bas-Rhin, qui a donc appelé, de concert avec les traitres, le Prussien et l'Autrichien sur nos frontières envahies? L'habitant des campagnes qui parle la même langue que nos ennemis, et qui se croit ainsi bien plus leur frère et leur concitoyen que le frère et le concitoyen des Français qui lui parlent une autre*

Un décret de Saint-Just impose le français comme seule langue officielle et demande aux Alsaciennes de renoncer aux modes vestimentaires germaniques. L'adhésion à la langue devient alors l'adhésion à la nation.

Pendant le Directoire apparaît la pratique du bilinguisme administratif, en guise d'apaisement. Dans le même temps, les dernières enclaves étrangères en territoire français sont intégrées : Saarwerden, et Mulhouse, qui choisit de quitter la Confédération helvétique pour rejoindre la France en 1798, ce qui pour une République commerçante était cohérent avec le « *reculeme*nt » des barrières douanières françaises au Rhin.

En raison du manque de ressources pour l'enseignement du français, sa pratique s'est d'abord surtout développée par le stationnement des troupes, d'administrateurs et d'autres professions venues du reste du pays. Napoléon aurait déclaré un jour « *qu'importe que mes soldats alsaciens parlent allemand, pourvu qu'ils sabrent à la française!* ». Le français est devenu matière d'enseignement à l'école primaire en 1833 et langue formelle d'enseignement en 1850. L'équilibre linguistique a ainsi commencé à basculer en faveur du français, alors que jusqu'au milieu du XIX^{ème} siècle, de nombreux documents commerciaux étaient rédigés en allemand. Jusqu'à l'annexion par l'Allemagne en 1870, les actes administratifs étaient publiés et consignés en deux langues, avec l'usage des lettres gothiques pour la partie allemande.

B) En retirant aux frontières intérieures de l'Union leur rôle défensif, la construction européenne permet de développer le potentiel d'échanges associé aux frontières, particulièrement élevé le long du Rhin

En 1870, Bismarck a estimé que la meilleure frontière militaire serait sur la ligne de crête des Vosges, et choisi d'inclure les fortifications françaises d'Alsace plutôt que d'exiger leur démantèlement. De fait, les crêtes constituent de meilleures lignes de défense que les fleuves, qui sont plus efficaces comme voies de commerce, pour lier l'amont et l'aval. Il y a d'ailleurs une contradiction entre le fait de créer une frontière-rempart le long d'un fleuve, alors que les flux économiques locaux et de moyenne distance s'orientent historiquement selon des logiques de bassin versant. Pour cette raison d'ailleurs, la frontière le long du Rhin n'a été strictement régulée qu'à des périodes assez brèves dans l'histoire, essentiellement à partir de 1918¹²¹. À presque toutes les époques, les mouvements de commerce et de proximité étaient relativement libres, soit que la situation politique fût apaisée, soit qu'une même puissance occupât les deux rives.

Quoi qu'il en soit, l'histoire européenne a montré que le tracé des frontières pouvait favoriser la guerre, mais qu'il ne pouvait à lui seul garantir la paix.

La construction européenne repose donc sur une approche radicalement différente de la frontière, mise en pratique dès la création de la CECA, qui déjà s'appuyait sur les imbrications traditionnelles des industries sidérurgiques.

langue et ont d'autres habitudes. Le pouvoir de l'identité du langage a été si grand qu'à la retraite des Allemands plus de vingt mille hommes des campagnes du Bas-Rhin sont émigrés. L'empire du langage et l'intelligence qui régnait entre nos ennemis d'Allemagne et nos concitoyens du département du Bas-Rhin est si incontestable qu'ils n'ont pas été arrêtés dans leur émigration par tout ce que les hommes ont de plus cher, le sol qui les a vus naître, les dieux pénates et les terres qu'ils avaient fertilisées. La différence des conditions, l'orgueil, ont produit la première émigration qui a donné à la France des milliards ; la différence du langage, le défaut d'éducation, l'ignorance ont produit la seconde émigration qui laisse presque tout un département sans cultivateurs. C'est ainsi que la contre-révolution s'est établie sur quelques frontières en se réfugiant dans les idiomes celtiques ou barbares que nous aurions dû faire disparaître. ».

¹²¹ Après l'annexion de 1870, le franchissement de la frontière a été limité par l'introduction par l'Allemagne à partir de 1886 d'une obligation de demander un passeport. Cette obligation a été restreinte à partir de 1891 aux seuls soldats d'active et en retraite, pour finalement disparaître en 1900. Le régime des optants s'est aussi assoupli à partir de 1880. La frontière n'était matérialisée que par des poteaux espacés.

La préservation de la paix implique de dépasser la fonction militaire de la frontière, pour en faire un lieu d'échanges plutôt que de séparation. Or, si les frontières internes de l'UE ont achevé de perdre leur rôle défensif après l'effondrement du bloc soviétique, elles n'ont pas réalisé cette vocation de lieu d'échanges de façon égale selon les quatre libertés de circulation.

II. Dépasser le débat identitaire pour réinstaller l'Alsace dans sa géographie, qui la qualifie pour devenir une matrice de la construction européenne

A) Les partisans d'une Alsace institutionnelle étayent leur revendication par deux principaux arguments, un facteur identitaire et un argument d'efficacité

La représentation des habitants de l'Alsace à travers le conseil régional du Grand Est et les institutions nationales ne permettraient ni de préserver et développer une « *identité alsacienne* », ni de réaliser tout le potentiel du territoire alsacien.

La revendication d'efficacité est la plus facile à appréhender, puisqu'elle peut être rattachée au principe de subsidiarité (article 72 de la Constitution). Les partisans de l'Alsace institutionnelle estiment que certaines des compétences exercées par l'État et le conseil régional du Grand Est seraient plus efficacement exercées à un niveau inférieur. Cette critique du cadre de la région Grand Est est à la fois celle d'un périmètre jugé disparate et celle d'un mode de gouvernance considéré comme trop lointain pour la gestion des affaires économiques du territoire alsacien. En effet, la loi NOTRe est couramment interprétée comme ayant transféré l'essentiel de la compétence économique au conseil régional.

Le prisme de l'identité est une approche beaucoup plus délicate si l'on veut en déduire des compétences juridiques. L'existence d'une l'identité alsacienne a donné lieu à une abondante littérature. Les changements d'appartenance de l'Alsace, puis ses évolutions sociales et démographiques, ont multiplié les points de vue. Il ne serait pas aisé de dégager un consensus sur une identité alsacienne et son périmètre, et un consensus assez solide pour justifier l'attribution de compétences spécifiques à un ensemble commun. Il n'appartient pas non plus à un rapport administratif de trancher la question de l'identité alsacienne dont les historiens, sociologues et politologues débattent depuis au moins 150 ans. Comme pour toute identité, elle s'inscrit dans un paradoxe : celui d'être à la fois tangible et de ne pouvoir être enfermée dans une définition, parce qu'elle relève du subjectif.

Ce n'est pas parce que l'identité alsacienne est mouvante et difficile à cerner, que les deux revendications exposées ci-dessus, subsidiarité et identité, sont sans objet. En réalité, ces deux revendications trouvent leur origine, leur acuité et leur pertinence dans la situation géographique particulière de l'Alsace. Car s'il y a une identité alsacienne spécifique, quels qu'en soient les contours, c'est d'abord parce que l'Alsace est un carrefour, à la fois extrémité orientale de la France et premier tiers du corridor rhénan.

B) La question fondamentale est celle de l'intégration de la plaine d'Alsace dans son environnement économique

Celui-ci est marqué par une orientation nord-sud imposée par le premier axe de navigation européen et une insertion entre des moyennes montagnes à l'ouest et à l'est, qui ont limité les échanges selon cet axe.

Cette localisation explique l'histoire partagée de l'Alsace entre monde roman et monde germanique. Elle la désigne aujourd'hui comme un territoire d'échange entre deux partenaires essentiels de la construction européenne. Dans cette approche géographique, l'existence de spécificités, comme la permanence de dialectes germaniques ou d'un droit local, n'est plus seulement une particularité à préserver contre une modernité uniformisante, mais surtout un atout sur lequel capitaliser, afin de renforcer une passerelle entre les économies et sociétés française et allemande.

Aborder la question d'une Alsace institutionnelle sous l'angle géographique permet de surmonter les tentations de repli identitaire et de transformer des réflexes défensifs en une attitude constructive, porteuse d'échanges plus intenses et d'ambitions partagées sur un espace beaucoup plus vaste. La plupart des partisans d'une Alsace institutionnelle soulignent d'ailleurs leur attachement à la France, mais aussi leur inclusion indéniable dans l'espace rhénan, qui leur donne un rôle de passeur.

En répondant à leur souhait institutionnel, l'objectif n'est donc pas tant de défendre une culture parce qu'elle serait en déclin, que de renverser un mouvement d'acculturation préjudiciable à la solidité du couple franco-allemand et dès lors à la construction européenne. Si les Alsaciens perdent définitivement leur spécificité culturelle historique, la compréhension de l'Allemagne et le dialogue franco-allemand deviendront plus difficiles pour l'ensemble de la collectivité française. La perte de la culture introduirait une rupture dans la géographie.

Du fait de la longue prédominance des fleuves sur toute autre voie de transport continentale, le facteur géographique a imposé en Alsace un développement économique et culturel selon l'axe nord-sud¹²², avant que ne se manifeste la convoitise de puissances émergentes selon un axe est-ouest. Cette prégnance des flux sud-nord a induit une organisation de l'espace et une imprégnation culturelle, qui ont maintenu cette orientation rhénane alors que les voies de communication et les liens étaient enrichis vers l'ouest et notamment par l'arrivée du train (1852 pour Paris-Strasbourg). C'est cette tension entre les différentes phases historiques traversées par l'Alsace, entre l'axe nord-sud et l'axe est-ouest, l'intégration politique et l'intégration économique, que la construction européenne nous permet aujourd'hui de dépasser, pour renforcer le couple franco-allemand et l'UE tout entière.

La constitution d'une entité Alsace sera pleinement justifiée si elle permet de faciliter la circulation des flux sud-nord et ouest-est, pour le bénéfice des économies française et européenne : les flux ouest-est ne doivent plus trouver leur terminus à Strasbourg, mais se poursuivre bien au-delà, pour garantir une irrigation optimale de Strasbourg, de la région Grand Est, et de plusieurs corridors transeuropéens ; les flux sud-nord de ce côté-ci du Rhin doivent franchir aussi librement que possible la frontière Alsace-Palatinat, si l'on veut que la rive gauche ne soit pas durablement moins développée que la rive droite. De fait, l'Alsace n'a jamais été aussi prospère que lorsqu'elle a pu participer pleinement aux flux économiques de l'espace rhénan, ce qu'autorisaient les frontières très perméables des XVIII^e et XIX^e siècles. Alors que les deux rives avaient connu dans l'histoire un développement complémentaire, la rive droite a pris l'ascendant dans le courant du XX^e siècle, portée par un flux intense et continu de Bâle à Hambourg et les frontières belge et néerlandaise. En matière de transports, cette inégalité de développement ferroviaire entre les deux rives fragilise le double corridor pour tous ses usagers, Allemands, mais aussi Français et Suisses, en cas d'incident sur la rive droite¹²³.

¹²² Cette culture commune au Rhin supérieur et ces intérêts partagés le long du fleuve sont illustrés par exemple par la fontaine des Zurichoises à Strasbourg, créée en 1884 et qui commémore la venue en moins d'un jour en 1576 de bateliers et archers zurichoises avec une marmite de millet encore chaud, pour montrer aux Strasbourgeois qu'ils seraient capables de les secourir en cas de siège, en passant par la Limmat, puis l'Aar et le Rhin. Cette course, qui est commémorée tous les dix ans et a eu lieu pour la dernière fois en 2016, dure désormais deux jours et demi du fait des nombreux barrages.

¹²³ L'affaissement du tunnel de Rastatt en 2017 a même porté préjudice au Port de Strasbourg et aux communications de la Suisse.

III. La situation géographique de la plaine d'Alsace a eu pour conséquence quatre spécificités qui pourraient justifier une approche juridique différenciée de ce territoire frontalier

A) Jouxter une frontière est facteur d'enclavement

Les territoires frontaliers ont longtemps offert à leurs populations des possibilités asymétriques, et cet enclavement subsiste aujourd'hui. Ainsi, les statisticiens constatent qu'au milieu des villes du Grand Est, Strasbourg est plutôt moins peuplée que ne laisserait supposer l'application aux villes du Grand Est de la loi rang-taille, qui dans un espace donné prédit la population de chacune des villes suivant leur rang dans la distribution.

Ils en déduisent un effet frontière/fleuve ayant limité son développement à l'Est, phénomène particulièrement visible sur une carte.

Si une partie des obstacles à la mobilité a été levée par l'avènement du marché intérieur, subsistent des obstacles physiques, juridiques, voire linguistiques et culturels. Sur les quatre connexions ferroviaires reliant les rives française et allemande du Rhin avant-guerre, seulement deux existent encore aujourd'hui.

Si vers l'est on parcourt en train les 88 kilomètres de Strasbourg à Karlsruhe en trente-neuf minutes, dans le même temps vers l'ouest, on peut aller jusqu'à Lorraine TGV, à 122 kilomètres de Strasbourg. Dans la plupart des États, notamment tous ceux qui se sont développés de manière concentrique à partir de leur capitale, un territoire frontalier est aussi un territoire périphérique, c'est-à-dire qu'il est parmi ceux bénéficiant le moins de la concentration de services établie dans la capitale.

B) L'avènement du marché intérieur a soumis les territoires frontaliers à une forte pression concurrentielle sur l'implantation d'activité

Sans supprimer l'effet d'enclavement, l'avènement du marché intérieur et de la monnaie unique a soumis les territoires frontaliers à l'influence immédiate des économies voisines, ce qui induit une différence de situation très substantielle entre les zones proches de certaines frontières et l'intérieur du territoire national – la même différence qu'entre un biotope côtier, soumis au vent du large, et un biotope abrité à l'intérieur des terres. L'exposition immédiate à des flux, à l'influence ou à l'attraction d'un système socio-économique foncièrement différent, est à la fois source de croissance et de concurrence. Des flux importants de travailleurs frontaliers apparaissent là où existe un différentiel selon l'un de ces trois paramètres : prélèvements sur les entreprises, niveau des salaires nets et prélèvements sur les revenus des particuliers.

Avec le Luxembourg, ces trois différentiels jouent dans le même sens, ce qui produit des flux très élevés et croissant rapidement. Avec l'Allemagne, le différentiel salarial pour les bas salaires joue en sens inverse du différentiel de prélèvement sur les entreprises. Les flux de travailleurs vers l'Allemagne sont donc moins dynamiques que vers le Luxembourg, voire en régression. Le recul de l'emploi frontalier coexiste avec une faible attractivité de la rive française pour l'implantation d'entreprises nouvelles.

Alors qu'on attendait de la monnaie unique une intensification des liens économiques existants entre les économies européennes, qui aurait dû renforcer les intégrations transfrontalières, on a assisté à un décrochage entre les marchés du travail d'Alsace et du pays de Bade à partir du milieu des années 2000.

Le niveau de chômage était voisin de 5 % en Alsace comme dans le Bade-Wurtemberg au début des années 2000. Il a augmenté ensuite dans les deux régions pour atteindre respectivement 8,5 % et 7 %. À partir de 2005 et de la mise en œuvre des réformes « *Hartz IV* » du marché du travail allemand, il a baissé continûment dans le Bade-Wurtemberg comme en Allemagne, atteignant moins de 4 % en 2017. Baissant aussi en Alsace après 2005, il a cependant repris sa hausse avec la crise de 2008 pour dépasser les 10 % en 2016 et redescendre ensuite entre 8 et 9 %, c'est-à-dire la moyenne nationale en France. L'Alsace enregistre aussi une croissance durablement plus molle que le Land voisin. Parmi les nombreux facteurs expliquant ces évolutions différenciées, certains élus évoquent un affaiblissement du modèle de croissance par l'accueil d'investissement étranger, en particulier allemand, consécutif à l'ouverture de l'Europe de l'Est.

Des années 1950 à 1990, l'industrie allemande pouvait trouver plusieurs avantages à installer une partie de sa production en Alsace : tout en employant une main-d'œuvre culturellement proche, elle pouvait produire pour le marché français en étant garantie contre le risque de change, mais aussi produire à un coût inférieur au coût allemand, l'écart s'accroissant avec l'appréciation réelle du Deutsche Mark vis-à-vis du Franc sur toute la période. Or avec l'ouverture de l'Europe de l'Est, l'industrie allemande a pu trouver des avantages similaires sur ses frontières orientales, mais avec un différentiel supérieur, au moment où l'avènement de l'euro avait plutôt tendance à figer le différentiel salarial avec la France, voire à l'oblitérer au niveau des bas salaires.

La synergie rhénane, qui a si souvent été profitable économiquement à l'Alsace, doit donc être réinventée.

C) La frontière portée par l'Alsace et la Moselle est celle du couple franco-allemand, sur lequel repose une partie des ambitions françaises pour l'UE

La frontière portée par l'Alsace et la Moselle est celle par laquelle la France se rattache au centre de l'Europe et à l'Europe du Nord. Spécifiquement, c'est aussi la frontière par laquelle la France se connecte à l'Allemagne, son principal partenaire économique et politique, avec lequel elle entend poursuivre l'intégration politique et économique de l'UE, notamment en renforçant la gouvernance de la zone euro. D'ailleurs, le statut d'une entité Alsace au sein du Grand Est devra être conçu en articulation étroite avec le futur traité de l'Élysée, puisque la frontière portée par l'Alsace-Moselle constitue la ligne de contact où les deux populations peuvent se rencontrer quotidiennement. Enfin, cette frontière est aussi celle par laquelle la France peut se rattacher à un arc concentrant les régions les plus riches d'Europe, depuis l'Italie du nord jusqu'à la mer du Nord et la Baltique, arc sur lequel le capitalisme a pris son essor au Moyen Âge, par la diffusion des techniques de prêt des banquiers italiens le long des circuits de la Hanse. Le potentiel de diffusion de richesse et de progrès technologique à partir de la frontière franco-allemande est donc exceptionnel en Europe.

Une des clefs de l'intégration de la France dans ces flux de richesse résidera dans sa capacité à tirer pleinement parti de la portion du Rhin qui lui revient, dans une logique de flux et non plus seulement de patrimoine statique. Le Rhin est la première voie fluviale d'Europe, concentrant 2/3 des volumes de navigation européens, et il est encore loin d'être saturé. Par le traité de Versailles, la France a obtenu le droit exclusif d'aménager le Rhin. Entre Kembs et Vogelgrun (soit environ un tiers du parcours franco-allemand), elle a pu en acheminer l'essentiel du débit sur son territoire en creusant le Grand canal d'Alsace à partir de 1928. Elle a aussi pu exploiter le potentiel hydroélectrique de manière systématique, en construisant 10 barrages hydroélectriques (dont 2 franco-allemands sur la période récente)¹²⁴.

La France a donc beaucoup investi sur le développement des capacités productives du territoire alsacien, dans une approche plutôt territoriale et statique du développement économique.

¹²⁴ La majorité des points de passage sur le Rhin sont d'ailleurs des ponts sur barrages, à portance limitée.

En revanche, sur les quelque 9 000 bateaux navigants sur le Rhin, seule une soixantaine relève de sociétés françaises. La France n'a donc pas misé sur cette voie de navigation à la hauteur des possibilités offertes, alors que le Rhin peut être un axe majeur d'insertion dans les grands flux commerciaux européens et mondiaux, ce qu'il a toujours été pour l'Allemagne et la Suisse (dont c'est le seul accès direct à la mer).

D) La géographie et l'histoire de l'Alsace l'ont qualifiée pour accueillir les institutions européennes

La situation géographique de l'Alsace et son histoire partagée, entre mondes roman et germanique, ont plusieurs fois inspiré l'idée que l'avenir de ce territoire ne pouvait s'inscrire dans un cadre strictement national. À l'occasion de la Conférence parlementaire franco-allemande de Berne en 1913, Jean Jaurès proposait dans *l'Humanité* du 11 mai : « *Pour une fin supérieure de civilisation [...], l'Alsace pourr[ait] faire retour à la France, ou obtenir une autonomie totale, ou jouir de la double nationalité et participer à la vie des deux grands peuples [...] dans un Parlement européen* »¹²⁵. D'autres auteurs, comme Agénor de Gasparin, avaient même proposé dès 1870 un statut de neutralité pour l'Alsace, afin que la France et l'Allemagne soient séparées par un cordon d'États neutres, dont l'agression par l'une ou l'autre puissance déclencherait l'intervention des garants de cette neutralité, au premier rang desquels le Royaume-Uni.

Cette idée s'est matérialisée en partie pour Strasbourg. Après la Seconde Guerre mondiale, Winston Churchill, entre autres, a défendu l'idée qu'elle devait être le siège d'une réconciliation entre France et Allemagne, sur laquelle s'édifierait une organisation promouvant la paix sur le continent européen (ce qui aurait déjà pour conséquence de désigner toute nouvelle violation de cette frontière française comme une agression contre l'organisation elle-même, lointain écho de l'idée de neutralité-tampon). L'idée défendue par Churchill s'est matérialisée par l'installation du Conseil de l'Europe, puis de l'Assemblée de la CECA, suivie du Parlement européen, qui « *a son siège à Strasbourg* »¹²⁶. L'idée proposée par Jean Monnet d'un « *district européen* » rassemblant toutes les institutions n'a pas vu le jour, mais elle est régulièrement évoquée par certains élus strasbourgeois.

Dans sa décision n° 2009-588 DC du 6 août 2009, le Conseil constitutionnel a considéré que « la ville de Paris, soumise à un régime particulier en raison de sa qualité de siège des pouvoirs publics, constitu[ait], à elle seule, une catégorie de collectivités territoriales », alors qu'il n'existe pas de texte instituant explicitement la ville de Paris comme collectivité à statut particulier. La question d'un tel statut particulier peut aussi se poser pour la capitale de plusieurs institutions européennes de premier ordre.

Ce statut particulier pourrait s'avérer utile pour consolider Strasbourg dans cette fonction contestée par deux tiers des Eurodéputés, notamment en appliquant à son aéroport une fiscalité alignée sur son environnement concurrentiel immédiat.

¹²⁵ Cité par François Igersheim in : *L'Alsace politique, 1870-1914*, Presses universitaires de Strasbourg.

¹²⁶ Protocole n°6 annexé au traité sur le fonctionnement de l'UE.

IV. L'Alsace pourrait être le territoire d'expérimentation d'une nouvelle approche des territoires frontaliers, qui permette un meilleur partage de la création de valeur aux frontières et donne une réalité quotidienne à la citoyenneté européenne

A) Réinventer la frontière est nécessaire à l'achèvement du marché intérieur

La construction du marché intérieur reste incomplète. L'inégale réalisation des quatre libertés de circulation ou les disparités en matière fiscal-social suscitent des déséquilibres particulièrement manifestes aux frontières. Ceci peut être lu comme la conséquence du fait que la zone euro ne constitue pas encore une zone monétaire optimale au sens de Mundell. Les différentes économies de la zone euro n'ont pas convergé les unes vers les autres depuis l'avènement de l'euro, alors que dans le même temps, les États fédérés d'Amérique continuaient de converger économiquement. Selon la théorie de Mundell, l'insuffisante convergence entre des économies au sein d'une même zone monétaire peut être en partie compensée par une action correctrice du budget fédéral (en différenciant les dépenses ou les taux de prélèvements pour atténuer les conséquences de chocs asymétriques entre les différentes économies non synchrones). C'est l'une des raisons pour lesquelles la France soutient la mise en place d'un budget de la zone euro, comme la contrepartie naturelle de l'institution de la monnaie unique.

Une autre source d'atténuation des chocs asymétriques réside dans l'accroissement de la flexibilité des économies. À terme, ce sont des ajustements globaux dans l'UE (harmonisation fiscale et sociale notamment), qui doivent favoriser la convergence des économies de la zone euro et assurer un développement plus harmonieux du marché intérieur.

Cela étant, ces ajustements s'inscrivent dans le temps long, parce qu'ils impliquent une convergence des choix de société entre des pays séparés par des histoires différentes, par exemple une plus grande mutualisation de la fonction de défense.

À court terme, une grande partie de ces déséquilibres pourraient être réduits par des ajustements à la marge, aux frontières précisément, là où le choc de systèmes différents produit les perturbations les plus fortes. Non seulement le développement des zones frontalières en serait facilité, mais la circulation des flux à travers les territoires nationaux en serait améliorée, pour le bénéfice de chacune des économies nationales et de la convergence de l'ensemble des économies de la zone euro. En effet, les plus grosses sources de discontinuité dans le processus de convergence de la zone euro se situent par définition aux frontières internes, et c'est donc là qu'il faut les traiter.

La différence crée l'échange. C'est-à-dire que les frontières, qui historiquement matérialisent des ruptures entre des systèmes conçus assez indépendamment les uns des autres, recèlent un potentiel d'échange, comme un dénivelé dans le lit d'une rivière représente un potentiel hydroélectrique.

Depuis leur origine, les frontières sont donc un lieu où se matérialise une partie de la richesse produite par l'échange international. Puisqu'elle permet le passage d'un système à l'autre, la frontière est elle-même source de richesse, pour peu qu'elle soit ouverte. Pour les États, la captation d'une partie de cette richesse passait traditionnellement par la perception de droits de douane.

L'avènement du marché intérieur a donc créé un paradoxe au niveau des frontières.

Tous les acteurs privés, de l'entreprise au particulier, sont en mesure « *d'arbitrer* » les frontières, en prospérant sur un différentiel de paramètres de part et d'autre, dont la stabilité aux frontières est garantie par le mode de fixation plus ou moins centralisé de ces paramètres dans chaque État¹²⁷.

¹²⁷ Comme les opérateurs financiers réalisent un profit sur les écarts de cours qui résultent d'imperfections de marché. S'il y avait eu deux taux de change Franc/Deutschmark fixés indépendamment à Paris et à Francfort, des cambistes

En revanche, les frontières restent des limites pour l'action des États.

La barrière sur laquelle se percevait le droit de douane ayant été supprimée au bénéfice des échanges, l'État ne peut plus percevoir de marge sur les transactions qui se matérialisent au passage de la frontière (ni même à travers la TVA, conçue pour être neutre sur les échanges intracommunautaires). Puisque l'État ne peut plus taxer la transaction (celle-ci ne devant souffrir d'aucun effet frontière), afin de profiter de la richesse surgissant aux frontières, l'État doit se rabattre sur des bases fiscales territorialisées, qui constituent l'autre grand support de taxation.

Les paramètres d'installation des entreprises, plus ou moins attractifs de chaque côté de la frontière, conditionneront la collecte, par un seul côté, de l'essentiel des impôts territorialisés (taxes sur le logement exceptées), et de la totalité des impôts liés à l'activité (si la recommandation de l'OCDE de percevoir l'impôt sur le revenu dans le pays d'activité est bien appliquée).

Le capital et les travailleurs étant maintenant très mobiles, l'État défavorisé ne pourra donc vraiment profiter d'une partie de la richesse créée, que s'il réussit aussi à localiser sur son territoire le mécanisme d'hybridation entre deux systèmes à l'origine de la création de richesse¹²⁸.

C'est-à-dire que chaque État devrait pouvoir rassembler sur son territoire, au voisinage de la frontière, les ingrédients dont la combinaison produit la richesse, et attirer ainsi les bases fiscales correspondantes.

Pour reprendre l'image hydroélectrique, l'État défavorisé par l'orientation des paramètres doit pouvoir replacer sur son territoire une partie du dénivelé pour en exploiter le potentiel. C'est d'ailleurs ce qu'avait réalisé en son temps le Grand Canal d'Alsace, en permettant à la France d'installer de son côté tout le potentiel hydroélectrique, plutôt que le laisser sur la ligne du fleuve, qui devait être ligne de défense. Il s'agissait alors d'un modèle asymétrique, résultant du traité de Versailles. Il convient maintenant d'envisager sur un pied d'égalité une meilleure gestion collective de la création de valeur aux frontières.

À défaut d'une répartition équilibrée de l'activité, la frontière risque de n'être qu'une source de dépenses pour le pays le moins attractif pour l'investissement productif. Il devra prendre en charge des dépenses d'infrastructures de transports, de logement, mais aussi de formation, pour une main-d'œuvre qui habite sur son territoire sans y créer de valeur, sinon par ses dépenses résidentielles.

Cette logique de partage de la création de valeur aux frontières est sous-jacente au dispositif envisagé dans le cadre de la diversification économique du Haut-Rhin après la fermeture de la centrale de Fessenheim.

Afin de rééquilibrer l'implantation de l'activité le long des frontières les plus marquées par le travail frontalier, le rapport parlementaire Blanc-Keller-Sanchez-Schmid de 2010 sur la politique frontalière avait proposé de réaliser des zones à statut particulier, qui présentent de ce côté-ci de la frontière des conditions aussi attractives que celles prévalant de l'autre côté.

auraient pu profiter de l'écart le long de la frontière. Cette situation n'est pas possible puisque le marché des changes est unifié depuis très longtemps, mais c'est la situation qu'on observe aux frontières sur le marché du travail, qui est réglementé dans les capitales sans tenir compte des interactions frontalières.

¹²⁸ Le modèle d'un retour fiscal, souvent évoqué pour répondre aux mêmes enjeux, est sous-optimal. Au lieu d'instaurer une coopération dynamique, il consacre un rapport de dépendance économique en figeant le côté le moins attractif dans un rôle de prestation de main-d'œuvre. Il pose aussi la question de la redistribution dans l'État bénéficiaire et de la gouvernance associée, qui peut ne pas correspondre aux exigences de l'État d'activité.

Le Secrétaire d'État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire a ainsi annoncé la mise en place de zones à statut particulier pour attirer des investisseurs sur la rive gauche du Rhin, qui en pratique devraient être des filiales d'entreprises allemandes manquant de place sur la rive droite et souhaitant se rapprocher de leur main-d'œuvre potentielle.

La mise en place de ces zones à statut spécifique, qui pourraient concerner des friches dans le triangle Colmar – Mulhouse – Fribourg, pourrait être étudiée à la fois à travers des mécanismes de différenciation dans le cadre national et par l'instrument de la convention internationale, dans une approche similaire à celle de l'accord sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

Un tel dispositif permettant de mélanger les tissus économiques sur un même territoire serait très favorable à l'innovation. Dans la mesure où les économies de la zone euro continuent de diverger, on peut se demander si un début d'imbrication des tissus productifs ne serait pas une condition nécessaire pour favoriser les processus de convergence, localement d'abord, puis par diffusion de certains modèles vertueux à l'intérieur des territoires nationaux. Ces zones à statut particulier pourraient être envisagées, *mutatis mutandis*, en d'autres lieux en Alsace (par exemple pour favoriser la conversion des friches du port de Strasbourg) ou sur d'autres frontières (par exemple la frontière luxembourgeoise, conformément aux échanges du séminaire gouvernemental franco-luxembourgeois).

Nos partenaires allemands ont choisi de geler la consommation foncière de leur côté, pour préserver le paysage, mais aussi réduire les coûts d'aménagements et nuisances associés à celle-ci. Ils sont donc à la recherche de nouveaux espaces de notre côté.

Alors que nous cherchons une certaine convergence entre nos modèles économiques, il y aurait une certaine contradiction à convertir des espaces naturels dans ce but de notre côté, alors que nous disposons de nombreuses friches et que le « *développement vers l'intérieur* » de nos villes pourrait constituer un véritable motif d'intérêt général justifiant des dispositifs spécifiques (réduction de toutes les nuisances associées à l'étalement urbain, très avancé dans le Grand Est).

B) Les zones frontalières offrent la possibilité de réaliser la construction européenne directement entre les peuples, en complément des actions entreprises entre capitales

Le Président de la République a souligné la nécessité de poursuivre la construction européenne pour se donner les moyens de répondre à des enjeux dont l'échelle dépasse largement celle des États-membres, en complétant la souveraineté de ceux-ci par une « *souveraineté plus grande* ». Cela implique de renforcer le sentiment d'appartenance à un espace commun parmi les populations. Or, cela sera difficile si l'on ne donne pas la possibilité aux zones frontières à l'intérieur de l'UE de jouer le rôle de passerelles humaines, économiques et juridiques qu'elles ont eues dans l'histoire. Pour cela, il faut que les populations vivant aux frontières puissent préserver et développer leur héritage culturel particulier, qui synthétise souvent des éléments reçus de part et d'autre. À défaut, on pourra se féliciter dans chaque État membre de l'UE d'une plus grande uniformité de la culture nationale, mais on aura aussi perdu une partie de la capacité nationale à comprendre et interagir avec les voisins, pour la poursuite d'intérêts partagés dans un espace devenu commun avec la construction européenne et plus large que les États nations.

À ce stade, il convient de dépasser les appréhensions exprimées par certains sur un risque de « sécession » régionale dans l'UE, dont serait porteuse, à terme, la différenciation des territoires.

La plupart des territoires qui depuis la fin de l'URSS ont fait sécession d'un territoire plus grand, l'ont fait pour se rapprocher d'ensembles plus prospères et offrant un niveau de démocratie et de protection des droits individuels plus avancé. Or, l'Union européenne offre déjà en ces domaines un acquis insurpassé.

Pour une région européenne, déclarer son indépendance vis-à-vis de son État d'appartenance contredirait une tendance à l'aspiration des compétences à des niveaux supra-étatiques où leur exercice rencontre une efficacité plus forte. Cette aspiration est d'autant plus puissante qu'elle est induite par une concurrence mondiale, dans laquelle seuls les plus grands espaces unifiés pourront exercer en propre toutes les composantes de la souveraineté.

La région sécessionniste susciterait aussi de nouvelles frontières autour d'elle, qui handicaperaient sa croissance par un enclavement juridique superflu. Elle ferait vite le constat qu'il est plus simple d'exercer la plupart de ses nouvelles fonctions étatiques conjointement avec ses voisins, voire qu'il vaut mieux remettre la plupart de ses compétences à son État d'origine, ainsi qu'à l'UE. Elle gagnerait donc très peu de choses à la sécession, au-delà des attributs d'une indépendance symbolique (drapeau, timbre, etc), et subirait ce nouveau désavantage propre aux très petits États de ne pouvoir participer à la plupart des décisions qui ont un impact sur eux.

A contrario, le concept de subsidiarité, inscrit dans le droit européen et certains droits nationaux comme la Constitution française, consacre la possibilité de transférer au niveau régional toutes les compétences pertinentes à ce niveau. Il vide donc de son intérêt la revendication d'une indépendance pour une région de l'UE, au-delà de considérations électoralistes fondées sur un romantisme anachronique.

Si à plusieurs époques, la priorité a pu être l'intégration politique de l'Alsace dans la France, celle-ci est désormais bien assurée. L'enjeu contemporain est l'intégration de la France dans les grands flux de croissance et d'innovation européens. Ceci implique de ne plus considérer l'Alsace comme un horizon ou un verrou de la souveraineté française, mais comme une porte de prospérité au bénéfice de l'ensemble du territoire national.

Partie 3 : Quelles compétences pour l'Alsace ?

Après avoir rappelé le cadre juridique, les réalités de terrain, les évolutions à venir et les enjeux transfrontaliers, cette partie présente les changements qui pourraient, éventuellement, être proposés si un grand département d'Alsace voyait le jour, dans le respect du principe de subsidiarité et pour favoriser la gestion harmonieuse des flux transfrontaliers.

La situation spécifique de l'Alsace peut suggérer l'attribution de compétences propres, ainsi que l'application d'un droit national différencié lorsque celui-ci est nécessaire pour assurer une interaction optimale avec les territoires voisins.

Par ailleurs, la constitution d'une Alsace institutionnelle, issue de la fusion des deux départements, ne remettrait pas en cause les compétences déjà exercées par les départements, énoncées dans la première partie, qui pourraient même être consolidées en matière de solidarités ou d'aménagement du territoire.

Deux critères essentiels doivent orienter la réflexion sur les missions pouvant être exercées par une Alsace institutionnelle : le principe de subsidiarité reconnu à l'article 72 de la Constitution¹²⁹ et le besoin de gestion harmonieuse des flux transfrontaliers.

Comme énoncé dans l'état des lieux¹³⁰, l'attribution de compétences spécifiques est déjà possible en application du droit existant, qui pourrait être transposé à la situation alsacienne.

Dans l'avis précédemment cité du 7 décembre 2017, le Conseil d'État relève que l'importance démographique et économique des métropoles, « leur rôle particulier en matière d'équilibre du territoire »¹³¹ justifient objectivement, sur leur territoire, des règles de compétences des collectivités publiques différentes du droit commun, « afin de répondre aux enjeux économiques et aux besoins sociaux qui s'attachent à ce type de zones urbaines ». Or, le même raisonnement pourrait être appliqué aux territoires frontaliers, qui du fait du voisinage d'un autre État souverain, à travers une frontière ouverte aux quatre libertés de circulation, sont soumis à des conditions très différentes de celles des autres territoires d'une même catégorie à l'intérieur du territoire national.

Un avis d'assemblée générale du Conseil d'État¹³² précise que pour justifier de raisons d'intérêt général ou d'une différence de situation permettant de déroger aux règles de compétence, le transfert de compétences devrait permettre d'attribuer celles-ci à l'échelon assurant une mise en œuvre plus efficace, conformément au principe de subsidiarité, inscrit à l'article 72, alinéa 2 de la Constitution. On peut concevoir qu'une collectivité dont le territoire est plus exclusivement frontalier, c'est-à-dire une entité Alsace par rapport à la région Grand Est, soit mieux à même d'exercer les compétences transfrontalières, et notamment les transports transfrontaliers.

I. L'attribution de compétences spécifiques à une entité Alsace, guidée par le principe de subsidiarité, pourrait permettre une gestion plus efficace des flux transfrontaliers et un meilleur accès aux services publics au voisinage de la frontière

En effet, l'action transfrontalière recouvre principalement deux objets : la gestion des flux (aspect dynamique) et l'offre conjointe de services publics (aspect statique).

Cette *summa divisio* est sans préjudice bien sûr de toutes les initiatives de la société civile, que la puissance publique doit seulement rendre possible, sans prétendre s'y investir elle-même, sauf à s'y perdre au détriment de l'offre de services sur laquelle elle est attendue.

A) L'importance croissante des flux transfrontaliers pourrait justifier l'exercice d'une compétence spécifique de régulation par les collectivités frontalières, en vertu du principe de subsidiarité

Les flux transfrontaliers s'appuient sur des réseaux de transport. Une première question à se poser est donc de savoir si les flux transfrontaliers et les territoires traversés profiteraient d'une gestion totale ou partielle de ces réseaux de transport à un niveau inférieur au niveau national ou régional.

129 « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. ».

130 Voir première partie de ce chapitre.

131 Décision CC n° 2013-687, DC du 23 janvier 2014, Loi MAPTAM.

132 Avis n°368 388 sur le projet de loi relatif à la décentralisation et aux collectivités d'outre-mer.

1. Au voisinage de certaines frontières, les flux routiers transeuropéens sont si importants qu'ils suggèrent l'exercice d'une régulation spécifique

Les partisans d'une Alsace institutionnelle, notamment les deux présidents de départements, revendiquent le transfert des routes nationales non concédées à une entité Alsace, avec pour principale justification celle de pouvoir réguler la circulation dans l'axe rhénan. Le projet serait à la fois de mettre en place un système de péage qui vienne en lieu et place de l'écotaxe abandonnée avant sa mise en œuvre, et de pouvoir organiser avec les partenaires allemands une gestion conjointe du couloir rhénan pour optimiser son usage.

Le souhait d'une régulation par péage des flux de camions très importants qui traversent l'Alsace du nord au sud avait été évoqué en Alsace dès 2006. L'idée d'un traitement local avait été rapidement supplantée par une élévation de la problématique au niveau national, qui a finalement abouti à une suspension du projet en 2015, face à l'opposition bretonne.

Cet exemple est évoqué par certains élus comme le symbole de l'échec de certaines politiques imposées d'en haut pour régler des problèmes avant tout locaux. La Bretagne et l'Alsace sont exposées à des flux très différents. Strasbourg est à la confluence de quatre corridors transeuropéens, alors qu'aucun ne traverse la Bretagne. En Alsace, les flux de poids lourds européens l'emportent beaucoup plus largement sur le trafic local que dans d'autres régions. L'acceptabilité d'une taxe est donc plus forte en Alsace qu'en Bretagne, raison pour laquelle les partisans d'une entité Alsace recommandent l'instauration d'une régulation locale des flux. Certains interlocuteurs appellent de leurs vœux l'adoption d'une loi d'habilitation nationale, qui laisserait la possibilité aux régions, et à une entité Alsace, de tenir compte de l'équilibre acceptable localement entre nuisance environnementale et taxe appliquée. L'exposition des différentes parties du territoire national au trafic international est si différente que certains interlocuteurs, y compris au conseil régional du Grand Est, recommandent une approche empirique, région par région, plutôt qu'une régulation conçue de manière centralisée, qu'on essaierait ensuite d'adapter à des réalités régionales beaucoup trop disparates.

La mise en place d'une « *contribution* » poids lourd, annoncée début avril par la ministre des transports, pourrait correspondre à la logique d'une taxation uniforme, mise en place au niveau national, dans le cadre renouvelé de la directive eurovignette. À ce socle général pourrait être superposée la mise en place de péages locaux « *sans barrière* », sur certaines sections de routes ou à l'approche des villes, qui ajouteraient un degré de modulation supplémentaire. Cette possibilité semble envisagée par le ministère des transports dans le cadre de la loi sur les mobilités.

Les recettes issues de ces péages pourraient certes être dédiées à l'entretien de l'infrastructure.

Dans une approche de développement durable conforme à la théorie économique, elles devraient aussi servir à développer des modes de transports plus respectueux de l'environnement, en particulier le mode ferroviaire, de manière à favoriser un transfert intermodal.

Cette réflexion s'inscrit dans le cadre des discussions en cours au Parlement européen sur la révision de la directive « *eurovignette* ». Le projet porté par la Commission viserait justement à supprimer les vignettes et à les remplacer obligatoirement par des systèmes de péages. Actuellement, la taxation des voitures et des poids lourds varie selon les pays. Certains utilisent des péages, comme la France, et dans d'autres, on règle une vignette différenciée pour les camions ou les voitures. Enfin, dans certains pays, les conducteurs ne paient rien, et il n'y a aujourd'hui que 25 % du réseau routier transeuropéen sur lequel la circulation est payante.

On peut s'interroger sur la manière de concilier les aspirations exprimées par les partisans d'une Alsace institutionnelle avec une proposition qui a émergé dans le cadre des assises de la mobilité, qui se sont tenues fin 2017 : la création d'un établissement public nommé « *routes de France* » qui aurait notamment pour but de gérer le réseau routier national et se verrait donc confier le patrimoine routier de l'État pour en assurer la gestion¹³³. La création de cet établissement public pourrait être prévue dans le cadre de la future loi d'orientation sur les mobilités.

En tout état de cause, l'acceptabilité locale des taxes, par exemple sur des sections « *sans barrière* », pourrait aussi être liée à l'usage local qui pourra être fait de son produit, une dimension qui avait manqué dans la mise en place de l'écotaxe. L'utilisateur pourra être rétif à l'imposition d'une taxe sur des sections qu'il a toujours utilisées gratuitement, même si la taxe est censée être affectée à l'entretien, s'il ne voit pas une conséquence tangible sur l'évolution des mobilités localement, en particulier s'il ne voit pas l'émergence d'un nouveau service, et pas seulement l'entretien du réseau existant. Cette idée d'un réinvestissement local de la taxe dans une mobilité durable, directement identifiable pour l'utilisateur, est avancée par certains interlocuteurs, aussi bien au sein du conseil régional Grand Est que parmi les partisans d'une entité Alsace.

2. Le produit local d'une taxe régulant les flux routiers transeuropéens pourrait être réinvesti dans le développement des interconnexions ferroviaires, très insuffisantes le long du Rhin

Si les partisans d'une entité Alsace souhaitent jouer un rôle substantiel en matière transfrontalière, alors la gestion des liaisons ferroviaires transfrontalières leur en donnerait la possibilité.

La région Grand Est possède un vaste espace intérieur et la responsabilité d'entretenir de nombreuses voies ferrées, dont beaucoup ont souffert de sous-investissement dans les dernières décennies. Il lui est déjà très difficile, voire impossible, de maintenir tout l'existant. En vertu d'un simple ratio périmètre sur superficie, les flux transfrontaliers ne peuvent pas avoir la même importance politique pour une grande région, incluant de vastes territoires intérieurs, et pour un territoire étroit le long d'une frontière.

L'incitation à prendre en charge les liaisons ferroviaires non rétablies après guerre et/ou insuffisamment exploitées serait donc par construction beaucoup plus forte pour une entité Alsace que pour une grande région, dont tous les départements ne vivent pas dans une interaction comparable avec l'étranger¹³⁴. Ce partage des responsabilités devrait bien sûr être réalisé par un accord entre la région Grand Est et une entité Alsace.

La région Grand Est pourrait intensifier l'exploitation des lignes transfrontalières encore en service, pour laquelle elle a commandité une étude « matériel roulant » afin d'évaluer les besoins à l'horizon 2030. Une entité Alsace pourrait prendre en charge la restauration des lignes non rétablies après guerre, lignes « orphelines » comme Colmar-Fribourg et Haguenau-Karlsruhe. Elle pourrait dans ce but mener des négociations spécifiques avec le Bade-Wurtemberg et avec les ministères fédéraux allemands, bien sûr sous l'égide des administrations d'État, préfet de région au niveau local et ministère des Affaires étrangères pour les discussions avec le Bund.

Cette répartition pourrait aussi répondre au souhait d'expérimentation des partisans d'une entité Alsace, puisque ce transfert pourrait être assorti de conditions accélérées d'ouverture à la concurrence.

¹³³ Conclusions du groupe de travail « *mobilités plus soutenables* » lors des assises de la mobilité.

¹³⁴ 70 % environ des exportations du Grand Est sont réalisés par l'Alsace et la Moselle, et l'essentiel par transport terrestre ou fluvial.

La rentabilité de ces lignes serait en effet améliorée par des conditions réglementaires simplifiées, comme celles qui s'appliquent aux petites compagnies allemandes réalisant les liaisons transfrontalières de proximité, au voisinage de Sarrebruck ou de Strasbourg à Offenbourg.

Le fait de confier à une entité Alsace la responsabilité du rétablissement de ces connexions transfrontalières serait une manière de corriger localement une défaillance du jeu démocratique au sein de la construction européenne. Les liaisons transfrontalières ne sont pas assez portées politiquement, parce que les bénéficiaires attendus et les électors concernés sont répartis des deux côtés d'une frontière et de ce fait, insuffisamment pris en compte par les mécanismes démocratiques, locaux, régionaux et nationaux.

D'ailleurs, les frontières nationales sont si fermement inscrites dans les esprits et sur les cartes (souvent moins détaillées au-delà de la frontière nationale, voire totalement blanches), que la plupart des habitants proches des frontières n'imaginent pas tout le potentiel de développement offert par l'interaction avec l'étranger proche.

Le programme Interreg concerne des montants trop faibles pour permettre un financement décisif des infrastructures de transport transfrontalières. À l'inverse, lorsque le règlement sur les réseaux transeuropéens a été adopté en 2013, le prisme était encore trop macroscopique pour permettre une prise en compte de la plupart des liaisons transfrontalières interrégionales.

La révision de la carte et du règlement de 2013 sur les réseaux transeuropéens attendue en 2019 devrait aussi donner l'occasion de demander l'inscription de ces lignes manquantes, sous la forme de barreaux supplémentaires entre les deux corridors transeuropéens Méditerranée-Mer du Nord et Rhin-Alpes.

Dans le cas de la région Grand Est, il est paradoxal que le redéveloppement des lignes transfrontalières abandonnées ne constitue pas une priorité de premier rang : en effet, malgré la présence de quelques axes dynamiques (Reims-Epernay, Sillon lorrain et Alsace), la région Grand Est se caractérise par l'existence de grands espaces en déclin économique et démographique en son centre, alors que sa périphérie extérieure présente un niveau de richesse peu égalé dans l'Union européenne, voire dans le monde.

Or dans un tel contexte, il est d'autant plus difficile de susciter une dynamique de croissance endogène au centre, que la périphérie externe est plus attractive, et de surcroît mieux intégrée dans les grands flux internationaux, exerçant dès lors une attraction supérieure sur les flux d'investissement. La meilleure approche est donc de favoriser la diffusion de la croissance depuis sa source la plus vive, ce qui plaide pour un niveau de priorité accru pour les liaisons transfrontalières. *A contrario*, si l'on recherche des dynamiques endogènes face à une telle concurrence, on risque de dépenser beaucoup d'énergie pour des résultats modestes et fragiles.

Le financement de ces investissements et de l'équilibre de leur exploitation pourrait être assuré par l'instauration d'un péage sur certains axes routiers, notamment transfrontaliers. On pourrait ainsi favoriser le développement de dynamiques « vertueuses » favorables au report intermodal.

Le support d'une telle politique de péages et d'investissement pourrait être une entité Alsace, ou alternativement les Eurodistricts, qui pourraient évoluer vers des structures dotées de compétences propres (et notamment les transports transfrontaliers), de ressources propres (péages environnementaux) et dont les conseils pourraient même être élus au suffrage universel si le traité de l'Élysée l'envisageait¹³⁵.

¹³⁵ Le rapport Waserman propose une élection au suffrage universel direct des conseillers d'EPCI transfrontaliers qui pourraient pour partie s'appuyer sur les Eurodistricts existants.

B) L'Alsace et la Moselle pourraient porter des politiques innovantes en matière d'enseignement et de formation, dans un environnement frontalier et européen

Le renforcement des dispositifs d'enseignement et de formation, notamment linguistiques, doit permettre de préparer l'insertion des plus jeunes dans leur futur cadre professionnel. L'enjeu est donc de faire émerger une offre de main-d'œuvre formée et capable de s'adapter à son environnement interne et frontalier, au cœur de l'espace rhénan.

1. La création d'un régime spécifique d'enseignement linguistique représente un véritable enjeu

La mise en place d'un régime spécifique pour l'enseignement des langues, de l'allemand et du dialecte, est une revendication forte des partisans d'une entité Alsace¹³⁶. S'agissant du dialecte, ils s'appuient sur l'insertion d'un article 75-1 dans la Constitution : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* », dont on peut déduire une obligation de conservation. La mise en œuvre de la convention de l'UNESCO de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel a aussi favorisé un changement de regard sur l'héritage des langues régionales, qui est passé du champ du folklore à celui de la culture.

Avant de tenter de répondre à ces aspirations, il convient d'élargir le débat du bilinguisme vers le trilinguisme. En effet, pour s'insérer harmonieusement dans son environnement culturel et dans le monde professionnel, il est nécessaire de maîtriser trois langues : sa langue maternelle, la langue du voisin et la langue du monde.

Dans cette acception du trilinguisme, il conviendrait de considérer comme langue du voisin, le couple allemand littéral/dialectal, qui offre la possibilité d'une passerelle encore vivace. Historiquement, l'accès privilégié des Alsaciens à l'allemand s'est fait à travers le dialecte, y compris pour une main-d'œuvre peu qualifiée qui trouvait facilement un emploi en Allemagne dans les années 1970-90, alors qu'elle ne serait jamais sortie du système scolaire avec un niveau suffisant en allemand pour s'intégrer dans un environnement professionnel germanophone.

On constate une corrélation entre le déclin du dialecte, le recul du travail frontalier et la montée du chômage depuis le début des années 2000. C'est par la passerelle du dialecte que l'Alsace se rattache à l'espace culturel rhénan¹³⁷.

Négliger ce lien organique entre dialecte et langue littéraire pour s'en remettre uniquement à l'apprentissage scolaire de l'allemand reviendrait à condamner l'Alsace aux mêmes résultats que l'ensemble de la France en matière d'apprentissage de l'allemand.

Si le dialecte est en déclin, il serait encore parlé par plus de 40 % des Alsaciens¹³⁸, ce qui veut dire que de ce côté-ci du Rhin, les occasions de parler l'allemand dialectal sont beaucoup plus nombreuses que celle d'entendre de l'allemand littéral, à peine plus élevées que dans le reste de la France, chaque population vivant plutôt sur sa rive du Rhin.

¹³⁶ Elle constitue aussi la première proposition du rapport sur le transfrontalier franco-allemand du Député Sylvain Waserman.

¹³⁷ Chacun des dialectes parlés en Alsace a son double dans le Palatinat, dans le pays de Bade ou en Suisse, en Sarre et au Luxembourg pour le *Platt* de Moselle.

¹³⁸ Rapport du Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne (2013).

Plus généralement, c'est sous cette double forme littéraire/dialectale que l'allemand est langue vivante dans la plus grande partie de l'espace germanique, comme l'italien ou l'arabe qui existent sous des formes différentes à l'oral et à l'écrit¹³⁹.

C'est peut-être parce qu'on a négligé cette dimension orale et vivante, en enseignant l'allemand parfois comme du grec ancien, par le thème et la version, que la plupart des jeunes Français ayant étudié l'allemand jusqu'au baccalauréat restent inhibés à l'oral, avec un vocabulaire très restreint. Une ouverture aux dialectes pourrait aussi permettre de faire une plus grande place aux cultures de l'Autriche et de la Suisse, qui sont très largement ignorées dans l'enseignement de l'allemand. Avec presque 100 millions de locuteurs, l'allemand est la première langue parlée dans l'Union européenne, et cette diversité doit être reflétée dans son enseignement.

« Les langues transfrontalières, [...] apparentées à des langues de pays voisins [...] relèvent également d'une responsabilité incontournable de la République »

*Rapport du comité consultatif pour la promotion des langues régionales,
remis à la Ministre de la Culture, décembre 2013*

Le caractère de passerelle géographique et cognitive du dialecte est mis en avant par le rapport du Comité consultatif sur la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne de 2013 à la ministre de la Culture et de la Communication, pour lequel *« les langues transfrontalières, [...] apparentées à des langues de pays voisins [...] relèvent également d'une responsabilité incontournable de la République »*, étant *« concernées non seulement, comme les autres langues régionales, par l'intérêt patrimonial et identitaire qui s'attache à leur préservation, leur développement et leur rôle facilitateur dans l'apprentissage des langues proches, mais également par le développement des échanges avec les pays voisins »*.

En signant la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en 1999, la France a souscrit à 39 engagements qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre, même en l'absence de ratification¹⁴⁰. Dans l'article 14, les deux engagements auxquels la France a souscrit visent à favoriser la coopération transfrontalière avec les régions étrangères dans lesquelles la même langue est pratiquée de façon identique ou proche.

Certains observateurs pourraient estimer que c'est trop demander à un enfant que de recommander le trilinguisme. *« Il nous faut rompre une fois pour toutes avec l'idée qu'apprendre une langue implique d'en désapprendre une autre [...] Apprendre et pratiquer une langue régionale, ce n'est pas s'enfermer dans un territoire : c'est au contraire se mettre en rapport avec une mémoire, une culture. C'est aussi, on l'ignore trop souvent, se donner des atouts pour apprendre d'autres langues. C'est en effet un moyen d'ouvrir l'esprit et de renforcer les capacités cognitives des enfants »*, rappelait la ministre de la Culture en installant le Comité précité.

¹³⁹ Comme dans le monde arabe, les media s'expriment dans l'espace germanophone en langue littéraire, mais les conversations usuelles sont teintées ou relèvent du dialecte dans la majorité des Länder allemands (sauf en Basse-Saxe, où malgré la présence du *Plattdeutsch*, proche du néerlandais, l'allemand littéral est plus présent qu'ailleurs), la totalité de l'Autriche et de la Suisse germanophone. Cette parenté de situation entre l'allemand et l'arabe est relevée par le Rapport à la ministre de la Culture et de la Communication du Comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne (2013).

¹⁴⁰ Réponse de la ministre de la Culture et de la Communication à une question parlementaire à l'Assemblée nationale le 23 avril 2013.

L'apprentissage des langues étrangères consolide même la connaissance de la langue maternelle, puisqu'il permet de la voir sous des perspectives nouvelles¹⁴¹.

Plusieurs pays européens présentent des succès remarquables en matière de tri-, voire quadrilinguisme. Bien qu'enclavés, la Suisse et le Luxembourg ont réussi une insertion internationale exceptionnelle, qui place leurs économies en haut de l'échelle de PIB par habitant. Même si certaines langues maternelles prédisposent plus volontiers à l'apprentissage d'autres langues, il n'y a pas lieu de penser que les enfants naissant en certains territoires d'Europe soient systématiquement plus doués qu'en d'autres territoires.

La France dispose elle aussi d'une tradition d'apprentissage des langues étrangères ancienne et remarquable, enrichie par des institutions prestigieuses, un corpus théorique et bilingue exceptionnel. Pourtant, l'apprentissage scolaire des langues étrangères en France ne produit pas des résultats aussi convaincants qu'au Luxembourg et en Suisse, en Scandinavie, en Europe de l'Est, voire dans le monde germanique. Il manque déjà aux élèves français de tous âges les possibilités d'une pratique régulière, à la fois passive (par exemple avec la présentation des films en version originale sous-titrée comme dans les pays scandinaves) et active (les classes étant souvent trop nombreuses).

S'agissant de l'apprentissage de l'allemand, la détermination d'un futur statut de l'Alsace et la rédaction d'un nouveau traité de l'Élysée pourraient donner l'occasion d'une réflexion plus approfondie.

La réalisation du programme linguistique ambitieux décidé pour l'Alsace et la Moselle il y a une vingtaine d'années se heurte d'abord à une insuffisance de moyens. L'éducation nationale ne forme pas assez de professeurs d'allemand ou germanophones, avant tout parce qu'il n'y a pas assez de volontaires qui débute et persistent dans cette voie¹⁴². On pourrait envisager l'expérimentation d'un transfert de la compétence d'enseignement de l'allemand au bénéfice d'une entité Alsace, en partenariat avec les autres collectivités concernées – conseil régional, communes et EPCI (expérimentation qui pourrait associer un espace plus grand en région Grand Est, potentiellement tous les départements frontaliers intéressés, qui peuvent plus facilement puiser dans une ressource disponible près de la frontière).

Cet enseignement s'appuierait sur une politique de recrutement distincte de celle de l'éducation nationale, qui pourrait notamment s'appuyer sur des auxiliaires recrutés en Allemagne, voire mis à disposition par des collectivités partenaires en Allemagne¹⁴³. Le recrutement et la gestion de ces enseignants pourraient être entièrement assurés par une structure collective associant l'entité Alsace, les autres collectivités partenaires, par exemple un syndicat mixte, en partenariat avec les collectivités allemandes voisines.

Les postes d'auxiliaires pourraient être proposés pour une année à des étudiants allemands non encore diplômés, par exemple pendant le *Referendariat*¹⁴⁴, afin de ne pas soustraire de compétences aux ministères de l'Éducation des *Länder* voisins, qui doivent répondre aux besoins de formation des migrants dans un contexte de déclin démographique de la population allemande. Un tel dispositif devrait bien sûr être discuté avec les partenaires allemands et le ministère de l'Éducation nationale, pour assurer son articulation. L'enseignement de l'anglais et des autres langues resterait entièrement de la compétence de l'éducation nationale.

141 « *Celui qui ne connaît pas les langues étrangères ne connaît rien de sa propre langue* », Goethe.

142 Les places du CAPES ne sont pas toutes remplies et les incitations financières qu'on pourrait envisager ne seront de toute façon pas assez élevées pour attirer dans la voie linguistique des élèves germanophones, ayant souvent d'autres possibilités ouvertes de par leur cursus.

143 Proposition détaillée dans le rapport Waserman.

144 Stage pratique d'un à deux ans.

Un tel dispositif, expérimenté par certains départements frontaliers du Grand Est, pourrait être éventuellement étendu à d'autres départements volontaires, le long d'autres frontières françaises, par exemple pour l'espagnol ou l'italien.

Quel que soit le dispositif envisagé pour améliorer l'offre, il conviendra aussi de s'interroger sur la faiblesse de la demande. La langue allemande ne « fidélise » pas ses élèves. En Alsace, la plupart l'ont abandonnée avant la classe de seconde et ceux qui la conservent jusqu'au baccalauréat n'en ont souvent qu'une connaissance passive et trop rudimentaire pour se sentir à l'aise dans un milieu germanophone, qui plus est, dominé par le dialecte à l'oral.

La langue allemande « ne prend pas » en France, et de moins en moins, en Alsace comme ailleurs. Les causes sont multiples. On pourrait d'abord citer la généralisation de l'anglais comme première langue étrangère au détriment de toutes les autres, très largement dans le monde. Certaines causes sont sans doute spécifiques à la relation que la France entretient avec la culture allemande. Afin de rendre la langue allemande plus populaire, il conviendrait de renouveler la pédagogie et de renforcer le lien affectif à la langue, et pas seulement en s'appuyant sur l'héritage culturel du dialecte.

Comme le signalent certains interlocuteurs, la vision de l'Allemagne dans l'imaginaire collectif français doit aussi évoluer, à travers les manuels scolaires¹⁴⁵ et la formation des enseignants d'allemand et d'histoire. Aussi important que soit le récit des années 1933-1945 pour la mémoire de l'humanité et l'éducation des consciences, il conviendrait de dire encore plus clairement aux jeunes générations que toute l'histoire allemande ne converge pas vers la multitude de crimes atroces commis durant cette période par le régime nazi et les troupes allemandes.

2. La formation professionnelle et l'apprentissage frontalier devraient être renforcés

Les exécutifs départementaux alsaciens ont exprimé le souhait de pouvoir soutenir plus directement la formation professionnelle et l'apprentissage, ce qui permettrait de renforcer les synergies entre les politiques publiques en les réunissant avec l'emploi et l'insertion, missions déjà exercées par les départements, et donc de mieux coordonner les différents acteurs.

Là encore, l'enjeu est de permettre aux territoires d'organiser le système de formation afin de pouvoir adapter la main-d'œuvre aux besoins des entreprises, des deux côtés de la frontière.

Si leur demande porte essentiellement sur le transfert des formations sanitaires et médico-sociales, dont la région a la charge depuis 2004, le contexte national de réforme de l'apprentissage et du financement des Centres de Formation des Apprentis (CFA), qui pourrait conduire à une nouvelle répartition des compétences entre l'État, les régions et les branches professionnelles, incite à la prudence sur ce sujet précis.

Toutefois, en application de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation, la région pourrait déléguer aux départements intéressés la compétence d'agrément des établissements dispensant des formations sociales situées sur leur territoire.

En revanche, une collectivité Alsace pourrait porter des ambitions nouvelles pour développer l'apprentissage et la formation professionnelle transfrontalière.

¹⁴⁵ Il ne suffit pas de composer un manuel franco-allemand, puisque celui-ci, malgré sa qualité, a eu une diffusion décevante.

L'académie de Strasbourg a développé des dispositifs spécifiques pour les jeunes en lycées professionnels et en CFA (Azubi-Bacpro¹⁴⁶, stages et contrats d'apprentissage transfrontalier), mais ils concernent encore trop peu d'élèves et apprentis.

Parallèlement, un accord-cadre relatif à l'apprentissage transfrontalier a été signé en septembre 2013 dans l'espace du Rhin Supérieur. Il mobilise 33 partenaires français et allemands autour d'un mécanisme où un jeune inscrit dans une formation en Alsace ou dans la partie allemande du Rhin supérieur réalise, sous contrat d'apprentissage, la partie pratique de sa formation chez un employeur implanté dans le pays voisin. Entre 2010 et 2017, seuls 308 contrats transfrontaliers ont été signés¹⁴⁷.

Plusieurs freins au développement de ces politiques ont été identifiés : différences entre les systèmes français et allemands de formation, problème de l'équivalence des diplômes, question des financements ou encore obstacles liés au droit du travail.

Un grand département d'Alsace pourrait animer la formation professionnelle transfrontalière initiale et continue (notamment dans le cadre de reconversion professionnelle de chômeurs) permettant l'accès aux différentes formations, quel que soit le lieu de résidence, d'un côté ou de l'autre de la frontière.

Elle pourrait notamment se doter d'un service dédié et avoir une approche globale et proposer, en lien avec les autres acteurs locaux (région, rectorat, CCI, CMA) et ses partenaires frontaliers des dispositifs permettant de pallier les difficultés rencontrées dans ce domaine.

La constitution d'un groupe de travail local sur le sujet peut être envisagée. Ses travaux pourraient également s'inscrire dans la perspective de l'ouverture d'un centre de formation franco-allemand entre Strasbourg et Kehl, aujourd'hui à l'étude.

C) Réinventer le partenariat entre la région et une éventuelle collectivité Alsace pour soutenir l'attractivité, le développement économique et le tourisme

Ces sujets sont fortement ancrés dans le territoire alsacien qui bénéficie d'une image d'excellence porteuse de développement économique et d'innovation, mais aussi d'une forte attractivité touristique et d'un rayonnement international.

Les débats autour de l'ADIRA illustrent la sensibilité de ce sujet pour les élus. L'application de la loi NOTRe a été mal reçue par les exécutifs départementaux qui ont joué historiquement un rôle prépondérant dans le développement économique local en mettant en place de nombreux outils au service des entreprises et de l'emploi.

La création d'une entité Alsace pourrait être l'occasion de préciser les contours de l'action de chaque collectivité dans un souci d'efficacité guidé par le principe de subsidiarité.

Plus globalement, l'organisation des compétences entre région et département unifié pourrait se matérialiser par la signature de CTEC, comme cela a été suggéré par Jean Rottner¹⁴⁸, outil qui n'a pas encore été utilisé sur le territoire.

¹⁴⁶ L'Azubi-Bacpro (Azubi pour *Auszubildende*, « apprenti » et *Ausbildung*, « formation ») permet aux élèves et apprentis français et allemands d'obtenir, en plus du diplôme de leur pays d'origine, une attestation de compétences reconnue par les deux pays.

¹⁴⁷ Rapport de l'IGAS, novembre 2017, la mobilité européenne des apprentis.

¹⁴⁸ Discours prononcé devant l'association des maires du Haut-Rhin, le 11 mai 2018.

1. En matière économique, l'action d'une éventuelle collectivité Alsace peut se concevoir dans le cadre d'un accord global avec la région

La reconnaissance d'un rôle spécifique pour une entité Alsace en matière de développement économique ne peut se concevoir que dans le cadre d'un accord global avec la région Grand Est sur le partage des actions entre les collectivités.

La création d'une Alsace institutionnelle ne doit pas compromettre l'émergence de la région, qui doit, au contraire, s'affirmer et sortir grandie du projet de territoire proposé. Cela passe par des négociations, avec pour objectif une répartition qui soit bénéfique à l'ensemble du territoire.

Un transfert de la compétence économique de la région vers l'Alsace est difficilement envisageable, car celle-ci exercerait alors des compétences différenciées selon les parties de son territoire, c'est donc plutôt l'outil des délégations qu'il faut promouvoir.

La région doit rester maître de la stratégie globale et de la définition des grandes orientations, qu'elle porte notamment à travers le SRDEII qui a fait l'objet d'un processus d'élaboration partagé sur tous les territoires du Grand Est. Il se décline notamment au travers des Pactes Offensive Croissance Emploi (POCE), partenariats entre l'échelon régional et les EPCI. C'est seulement dans ce cadre que des hypothèses peuvent être prudemment envisagées.

1) Une première idée porterait sur une répartition des rôles autour des notions de planification et d'action. L'ensemble des compétences et outils de planification seraient exercés à l'échelle du Grand Est et mis en œuvre par la collectivité Alsace (mise en œuvre du SRDEII, du schéma pour l'économie sociale et solidaire...) au travers d'aides aux entreprises, d'accompagnements techniques ou financiers. L'entité Alsace générerait ainsi l'attractivité économique en partenariat avec la région. La stratégie globale resterait alors du ressort de la région, avec une adaptation locale de proximité en Alsace, portée par la nouvelle collectivité. Ce modèle pourrait également être étendu aux autres départements de la région qui en feraient la demande.

2) Une seconde idée consisterait à insister sur la distinction entre développement économique endogène et exogène. L'outil régional est nécessaire pour porter les enjeux liés à la recherche, à l'internationalisation des entreprises, l'export ou encore la prospection à l'international. La collectivité Alsace pourrait se concentrer sur l'endogène tel que l'accompagnement de proximité des entreprises (aides à l'immobilier d'entreprises, accompagnement de l'implantation, projets d'extension...). Une telle mission permettrait de tenir compte des spécificités locales en s'appuyant sur les outils existants, et notamment l'ADIRA.

3) La troisième idée, portée par les exécutifs départementaux, serait d'avoir une responsabilité commune du développement économique, en lien avec la région. Une telle hypothèse ferait du développement économique une compétence partagée entre les différents niveaux de collectivités. L'entité Alsace intégrerait pleinement la stratégie régionale en matière de développement économique, elle serait impliquée dans la co-construction et le copilotage des schémas régionaux, dont elle aurait ensuite une compétence de mise en œuvre sur son territoire, dans un souci de soutien à l'économie de proximité.

En tout état de cause, toute avancée en la matière est conditionnée par un accord préalable entre les collectivités sur le découpage et l'articulation des missions.

La création d'une Alsace institutionnelle et l'ouverture d'une négociation avec la région sur le développement économique donnerait l'occasion de trouver un compromis sur la question du devenir de l'ADIRA. Comme évoqué précédemment, deux agences exercent aujourd'hui des missions complémentaires de développement économique, l'AAA régionale et l'ADIRA.

Des rapprochements pourraient être envisagés entre les deux afin de créer des synergies et doter l'Alsace d'une vitrine forte, une véritable agence d'attractivité.

2. Le développement du potentiel touristique du territoire passe par une action coordonnée des collectivités

La stratégie touristique s'inscrit dans le projet de territoire et est directement liée à la stratégie économique, notamment au travers de la notion d'attractivité. Pourtant, la question touristique doit être analysée sous un autre prisme puisqu'il s'agit d'une compétence partagée entre les différents niveaux de collectivités.

Aujourd'hui, la stratégie touristique alsacienne s'inscrit dans le cadre du schéma régional de développement du tourisme, adopté début 2018 par la région, mais aussi dans le cadre de la stratégie d'innovation et de développement touristique pour l'Alsace, portée par les deux départements depuis la fin 2017.

L'élaboration régionale des grandes orientations et la mise en réseau des acteurs sur le territoire, notamment par le Comité Régional du Tourisme Grand Est qui verra le jour début 2019, ne doit pas être remise en question.

Le CRT permettra d'assurer la promotion des différentes destinations touristiques hors du territoire régional et à l'international et aura vocation à travailler avec toutes les structures départementales du tourisme et le réseau des offices de tourisme.

En revanche, la plus-value d'une entité Alsace serait de coordonner les différentes politiques territoriales à l'échelle alsacienne afin de dynamiser le potentiel du territoire et de renforcer l'efficacité et la visibilité de la marque Alsace. Ce rôle de coordinateur doit se concevoir en lien avec la région, mais aussi avec les autres collectivités et notamment l'Eurométropole de Strasbourg, capitale européenne.

L'organisation de l'exercice de la compétence « *tourisme* » pourrait ainsi faire l'objet d'une CTEC établie entre les collectivités.

D) Une éventuelle collectivité Alsace pourrait œuvrer pour la mise en valeur de son espace naturel et notamment de ses cours d'eau

L'attribution éventuelle de compétences à une Alsace institutionnelle passe par la nécessaire prise en compte de l'environnement et des réalités géographiques de l'espace. Les cours d'eau, et notamment l'Ill et le Rhin, constituent des éléments structurants du territoire.

1. La gestion de l'Ill

Baignant la plaine d'Alsace, l'Ill est un cours d'eau au statut particulier. Il prend sa source dans le Jura alsacien et se jette après un parcours de 220 kilomètres dans le Rhin à hauteur de Gamsheim. Il draine le long de son cours toutes les rivières du versant est des Vosges jusqu'à Strasbourg. Il est le principal affluent de la rive gauche du Rhin.

De sa source jusqu'à Colmar-Ladhof, l'Ill est un cours d'eau non domanial, appartenant jusqu'au milieu de son lit aux propriétaires des parcelles riveraines. Dans le département du Haut-Rhin, les collectivités territoriales ont mis en place un syndicat mixte compatible avec la loi GEMAPI qui assure la maîtrise d'ouvrage des travaux d'entretien et d'aménagement par substitution des riverains, le SyMBI (Syndicat Mixte du Bassin de l'Ill).

À partir de Colmar-Ladhof, l'Ill est domanial jusqu'à sa confluence avec le Rhin. Il est cadastré et appartenait à l'État jusqu'en 2009 puis au conseil régional depuis 2010. Sa gestion est organisée en application de la loi locale du 2 juillet 1891 qui prévoit notamment une participation des titulaires de droits d'eau aux frais d'entretien et de gestion de la rivière et des ouvrages. À partir de Strasbourg, l'Ill est restée propriété de l'État. Il est géré par VNF dans la traversée de la ville et en aval, à partir du barrage à aiguilles près du parlement européen à Strasbourg, par la Direction Départementale des Territoires (DDT).

Les enjeux essentiels de la gestion de l'Ill sont l'entretien et la protection des lieux habités contre les inondations.

Pour protéger les biens et les personnes contre les crues sur l'ensemble du bassin versant, il est essentiel que les acteurs chargés de la gestion de l'eau acquièrent et partagent une vision commune de l'hydrologie complexe du bassin versant, de son fonctionnement hydraulique, des objectifs de protection contre les crues et d'aménagement du territoire. Cette vision n'est actuellement pas partagée par les acteurs en raison du statut différent de l'Ill dans les deux départements et des objectifs de gestion qui sont différents.

Les difficultés rencontrées pour mettre en place un EPTB sur le bassin de l'Ill témoignent de positions qui ne sont pas convergentes entre les principales collectivités.

L'hypothèse de création d'une nouvelle collectivité alsacienne pourrait être l'occasion de s'interroger sur l'opportunité de lui confier la gestion de l'Ill et des ouvrages de protection associés de la source de la rivière jusqu'à sa confluence avec le Rhin.

Confier la responsabilité de la gestion de l'Ill à un seul acteur présenterait un intérêt, toutefois le jeu des acteurs reste complexe. L'émergence du SDEA dans le Bas-Rhin, dans le cadre de la prise de compétence GEMAPI, a aussi fait entrer dans le débat un acteur supplémentaire.

Par ailleurs, en ce qui concerne la logique « *gemapienne* » de cette proposition de regroupement, elle n'est pas plus cohérente que l'hypothèse d'un maintien de la propriété de l'Ill domaniale à la région puisque, en application des dispositions de la loi GEMAPI du 30 décembre 2017, une collectivité alsacienne devrait contractualiser dans le cadre de la loi avec les EPCI compétents dans le Haut-Rhin et le SDEA dans le Bas-Rhin pour des durées de 5 ans.

Le transfert éventuel de la gestion de l'Ill domanial à une entité Alsace devrait se faire dans des formes compatibles avec le droit local et selon des modalités qui restent à préciser.

Si l'éventuel transfert de la gestion du tronçon résiduel de l'Ill domanial à une collectivité présente, de prime abord, un intérêt, ce tronçon n'est toutefois pas transférable, en l'état actuel du Code général de la propriété des personnes publiques (article R.3113-2).

Sur la partie de l'Ill en aval de Strasbourg, l'État, qui est resté propriétaire, ne verrait que des avantages à ce que ce tronçon soit pris en charge par une collectivité. Jusqu'à présent, le choix s'orientait plutôt vers l'EMS.

Au-delà du contexte de la réflexion institutionnelle sur l'Alsace, ce sujet recouvre des enjeux très importants compte tenu de la densité de population et de la vulnérabilité de la plaine d'Alsace aux inondations.

L'idée de confier la gestion de l'Ill à une entité Alsace peut paraître cohérente, s'agissant du cours d'eau alsacien par excellence. Néanmoins, les positions exprimées lors des concertations pour mettre en œuvre la GEMAPI ont permis de constater que les divergences politiques historiques sont

fortes. Il est à craindre que l'émergence d'une structure de gestion unique ne fasse pas davantage l'unanimité. L'instauration d'une gouvernance restera très difficile tant que les acteurs ne se seront pas mis d'accord sur les objectifs et les modalités de gestion. Une première étape pourrait être un rapprochement des positions au titre de la mise en œuvre de la loi GEMAPI plutôt qu'une redistribution de la propriété et de la gestion d'ill domaniale.

2. Proposer un plan « *Rhin grandeur nature* »

Il pourrait être opportun de fédérer l'ensemble des acteurs du territoire autour d'un projet d'envergure au sein de l'espace rhénan, un « *plan Rhin grandeur nature* ». Ce projet donnerait naissance à un volet d'aménagement du territoire global, à l'instar de ce qui a été fait pour la Loire, avec une conciliation de plusieurs dimensions telles que la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique dans une perspective de développement durable.

Il s'agirait d'un programme de travaux d'envergure qui pourrait être porté par la collectivité Alsace, en lien avec la région Grand Est qui se poserait alors en facilitatrice du projet. Les autres acteurs locaux pourraient y être associés, notamment les villes de Strasbourg et Mulhouse, qui ont de nombreux projets d'investissement sur le Rhin et l'EMS, qui dispose de compétences en matière d'aménagement de réserves naturelles. L'Agence de l'eau Rhin Meuse et la DREAL pourraient également porter le projet.

E) Une collectivité Alsace pourrait jouer un rôle de premier plan dans le domaine culturel

L'Alsace est riche d'une culture qui s'est construite sur plusieurs siècles, qui continue à évoluer et qui se retrouve, notamment, dans certains lieux appartenant désormais au patrimoine collectif. Il n'est donc pas étonnant que les promoteurs d'une Alsace institutionnelle souhaitent pouvoir jouer un rôle de premier plan pour mettre celle-ci en valeur et soutenir le développement culturel du territoire.

Cette valorisation peut passer par un soutien accru à l'Office pour la Langue et les Cultures d'Alsace et de Moselle (OLCA), en complément de la région, un renforcement de l'aide aux théâtres, aux lieux de mémoire, à la conservation des châteaux forts, un soutien aux diverses manifestations qui mettent en avant le patrimoine immatériel.

Un grand département d'Alsace pourrait également se voir confier, en lien avec la région, une mission d'inventaire du patrimoine, pour développer une vision géographique et historique globale du territoire alsacien.

La collectivité Alsace pourrait aussi être la gardienne de la politique mémorielle spécifique à l'histoire du territoire. Dans le cadre de la coopération transfrontalière, cela pourrait se faire en lien avec les collectivités allemandes, comme cela a été suggéré par Sylvain Wasserman dans son rapport sur le transfrontalier franco-allemand.

Les deux départements peuvent également entamer un rapprochement entre les archives départementales bas-rhinoises et haut-rhinoises afin de donner naissance à des archives d'Alsace.

La culture est une compétence inscrite à l'article L.1111-5 du CGCT, partagée entre les différents niveaux de collectivités. Les actions énoncées ci-dessus pourraient donc être envisagées dans le cadre de la signature d'une CTEC avec la région Grand Est pour définir le rôle de chacun.

II. Au-delà des compétences attribuées à une entité Alsace, la mutualisation des équipements pour accroître l'offre de services publics au voisinage de la frontière ne fonctionnera vraiment que si l'on prévoit la possibilité de dérogations à certaines normes nationales

A) Les dérogations au droit peuvent s'avérer nécessaires pour assurer une double compatibilité

L'amélioration des conditions de vie des populations frontalières passe par un meilleur accès aux services publics, ce qui implique de concevoir chaque service public dans une approche transfrontalière, afin lui donner sa juste dimension et de lui garantir une rentabilité optimale.

Tous les services de proximité sont concernés : hôpitaux, maisons de santé, crèches, écoles et établissements de formation, institutions culturelles, transports, voire postes de police conjoints, etc.

La réalisation de services publics en commun avec le pays voisin soulèvera assez souvent la question de la compatibilité des normes entre les deux systèmes dans lesquels le service partagé doit s'inscrire. Par exemple, il sera difficile d'attirer des collaborateurs allemands dans un service public partagé, avec certaines clauses du droit social français.

La Maison de la petite enfance de Strasbourg en a fait l'expérience, qui a dû accueillir du personnel détaché par la ville de Kehl pour assurer son fonctionnement binational, après avoir essayé vainement d'attirer du personnel allemand avec un supplément de salaire.

On conçoit que la mise à disposition de part et d'autre ne puisse pas être une solution optimale, puisqu'elle n'assure pas une chaîne hiérarchique claire.

La Maison de la petite enfance a aussi dû répondre aux deux systèmes d'homologation, pour recevoir de part et d'autre l'autorisation d'exercer conditionnant l'obtention de financements. Or, il peut y avoir des situations dans lesquelles la superposition des normes réduit considérablement les marges de fonctionnement du service, en particulier en augmentant son coût.

Se pose donc ici la question des conditions d'exercice par les collectivités de leurs compétences au voisinage d'une frontière, qui doivent pouvoir déroger au droit national pour se conjuguer au mieux avec le droit du pays voisin. Ces adaptations doivent être envisagées avec l'État voisin, pour déterminer quelle référence juridique est la plus adaptée localement.

C'est dans cet esprit que la présidence luxembourgeoise de l'UE avait proposé en 2015 un instrument juridique qui permettrait d'utiliser dans le cadre d'une coopération transfrontalière un seul droit national ou une combinaison des deux droits. La Commission européenne vient de publier une proposition de règlement, qui assurerait la cohérence et la solidité de cet outil facultatif. Deux collectivités frontalières pourraient soumettre à leurs autorités nationales un projet de convention appliquant un droit spécifique à un projet transfrontalier. Strasbourg aurait ainsi, par exemple, pu proposer à Kehl que l'extension du tramway en Allemagne se fasse entièrement sous droit français, plutôt que de commander des équipements satisfaisant aux normes des deux pays et solliciter les deux homologations. En effet, Kehl n'est pas assez grande pour justifier à elle seule un tram, et le réseau de Strasbourg n'est pas susceptible d'être relié à un réseau qui se serait d'abord développé sur le territoire allemand. L'initiative luxembourgeoise présente l'intérêt d'ouvrir une souplesse juridique au voisinage des frontières, mais aussi de proposer un mécanisme de négociation décentralisé sous le contrôle des administrations centrales. Ceci peut être important pour permettre la mutualisation de services publics tout le long de la frontière, alors que les effectifs réduits des administrations centrales seraient sans doute mobilisés plusieurs années pour la négociation d'un seul dispositif.

Le degré de différenciation autorisé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État pourrait aussi offrir la possibilité d'ajustements, non seulement pour l'attribution de compétences spécifiques, mais aussi pour l'aménagement de leurs conditions d'exercice, et notamment des normes qui s'y attachent.

Selon l'avis du Conseil d'État déjà cité, l'application de règles différentes à l'exercice des compétences de collectivités de la même catégorie est largement admise, sans qu'il soit pour autant porté atteinte au principe d'égalité¹⁴⁹.

Toutefois, l'inscription dans la Constitution du principe de différenciation permettra de donner une base juridique plus large à la définition de compétences et de conditions d'exercice spécifiques, sans sortir des catégories générales de collectivités, rendant ainsi le recours à une collectivité à statut particulier moins attractif.

Par ailleurs, la reconnaissance pour les collectivités d'une possibilité d'adapter certaines normes réglementaires ou législatives pour tenir compte des spécificités des territoires est l'une des préconisations du rapport de la mission « *flash* » de l'Assemblée nationale sur la différenciation déjà cité¹⁵⁰.

B) La question se pose également du mécanisme par lequel les dérogations nécessaires au droit national pourraient être adoptées

La possibilité de dérogations locales au droit national implique, soit de permettre aux instances locales d'adopter elles-mêmes des dérogations au droit national, dans certains domaines, soit de mettre en place une procédure permettant aux instances locales de s'adresser aux instances nationales avec des suggestions d'ajustement local au droit national.

L'article L.4422-16 du CGCT ouvre la possibilité, pour l'assemblée de Corse, de transmettre au Premier ministre et au représentant de l'État, des propositions d'ajustement au droit national. Cette procédure est cependant critiquée pour la modestie de ses résultats par certains élus corses. La question se pose de savoir si l'on est en présence d'une procédure inefficace ou de demandes trop souvent excessives par rapport au cadre législatif et constitutionnel national.

Afin d'encadrer ce pouvoir de dérogation, on pourrait préciser qu'il devrait être justifié dans la saisine par la volonté d'assurer le succès d'une coopération transfrontalière ou la correction d'un effet transfrontalier préjudiciable au développement local (par exemple des flux de transports trop importants ou une fiscalité outre-frontière exerçant une concurrence trop forte sur l'implantation de l'activité de ce côté-ci de la frontière). L'intervention du législateur national exercerait en tout état de cause un effet modérateur sur l'ampleur des ajustements. Certains problèmes soulevés en Alsace et propres au contexte transfrontalier pourraient d'ailleurs faire l'objet, à cette occasion, d'un ajustement plus large sur tout le pourtour national, éventuellement de manière différenciée selon les frontières.

Le fait de donner à une entité Alsace le bénéfice d'une telle procédure se justifierait par l'intérêt de renforcer la relation franco-allemande en facilitant les interactions entre les deux économies et sociétés le long de la frontière. Ce renforcement profiterait non seulement au couple franco-allemand, mais aussi à la construction européenne et à la zone euro. La généralisation, le long d'autres frontières, des mécanismes développés sur la frontière franco-allemande, contribuerait au renforcement de la convergence des économies à l'intérieur de la zone euro.

¹⁴⁹ Voir partie I de ce chapitre, consacrée à l'état des lieux.

¹⁵⁰ Communication du 9 mai 2018.

Dans le rapport que lui avait commandé le Premier ministre sur le transfrontalier franco-allemand, Sylvain Waserman a proposé un mécanisme appelé *comFast*, s'appuyant sur trois députés, le préfet de la région Grand Est ou un préfet transfrontalier, et l'ambassadeur pour les questions transfrontalières, afin de réaliser cette articulation entre les diagnostics locaux, les échelons réglementaire et législatif.

Enfin, on peut aussi s'interroger sur la manière dont le droit local pourrait lui-même contribuer à la différenciation. Une évolution positive de celui-ci permettrait peut-être de faciliter la passerelle transfrontalière, par exemple pour les conditions d'emploi de locuteurs allemands. On peut rappeler que la reconnaissance du droit local avait été concédée pour surmonter certaines difficultés rencontrées dans l'intégration de l'Alsace-Moselle dans l'ordre juridique français après 1918.

Plusieurs parlementaires ont exprimé l'inquiétude que leur inspirait la décision constitutionnelle Somodia, qui n'envisage l'évolution du droit local que dans le sens de l'assimilation, alors que selon eux, il reste plus avancé dans certains domaines, en assurant par exemple l'équilibre local des branches maladie et retraite ou en facilitant l'intégration des cultes dans la société.

Ils souhaiteraient donc une inscription du droit local dans la Constitution, qui permettrait non seulement son maintien, mais également son développement selon les axes déjà investis. Le 30 mai dernier, la commission des lois du Sénat a d'ailleurs accueilli une table ronde sur le sujet.

Deux formules sont envisagées à ce stade :

- l'ajout, dans la Constitution, d'une formule ne concernant que l'Alsace et la Moselle : « *les intérêts propres des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont pris en compte par le maintien et le développement du droit particulier à ces départements* » ;
- ou alors, l'ajout d'une formule permettant au législateur de développer, pour l'ensemble du territoire national, une législation territoriale : « *le principe constitutionnel d'égalité ne s'oppose pas à l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires s'appliquant sur une partie du territoire national* ».

La seconde proposition, moins restrictive, permettrait également de proposer des adaptations territoriales au droit lorsque celles-ci sont nécessaires, notamment dans le cadre de projets transfrontaliers.

Partie 4 : L'attribution éventuelle de compétences à un grand département d'Alsace serait transposable à d'autres départements et permettrait d'élargir l'action transfrontalière du Grand Est

Les compétences transfrontalières données à une entité Alsace pourraient s'exercer dans le cadre plus large des compétences frontalières de la région Grand Est.

I. La plupart des compétences décrites dans la partie précédente sont répliquables pour d'autres départements, le long d'autres frontières

L'Alsace présente des spécificités liées à sa situation frontalière, qui justifieraient la dérogation à certaines règles régissant l'attribution des compétences des collectivités locales et leur exercice, sur la base d'une fusion des départements. Ces spécificités sont particulièrement marquées¹⁵¹, raison pour laquelle il a pu paraître pertinent d'aborder sa situation avant celle d'autres espaces frontaliers.

Mais le fait transfrontalier concerne d'autres départements, qui pourraient souhaiter bénéficier de nouvelles compétences pour pouvoir mieux interagir avec leur voisinage immédiat de l'autre côté de la frontière.

En particulier, d'autres départements subissent ce paradoxe de ne pas être connectés par le rail à leurs partenaires naturels de l'autre côté de la frontière, et d'être pourtant traversés par des flux de poids lourds importants. Ces départements pourraient souhaiter recevoir en propre la responsabilité des projets de connexions ferroviaires qui leur font défaut, qu'ils financeraient par des taxes « *sans barrière* » sur les tronçons routiers les plus fréquentés.

À défaut de flux ferroviaires traversants, ces territoires terminus pourraient perdre l'intensité de desserte qu'ils possèdent encore depuis Paris. Un tissu qui n'est plus suffisamment irrigué s'étiole. Pour surmonter leur enclavement, ces territoires périphériques pourraient alors être tentés par des stratégies plus risquées pour attirer les investisseurs lointains, à un moment où, à l'échelle mondiale, la terre disponible voit sa valeur augmenter, du fait de la pression démographique globale.

Si, à court terme, la facilité pour de nombreux pays européens pris sous la contrainte budgétaire peut être de laisser la croissance se replier sur les métropoles, ce n'est pas la stratégie poursuivie par certaines grandes puissances à forte croissance démographique, qui cherchent au contraire à valoriser chaque portion de leur territoire par des investissements massifs dans les infrastructures, et se projettent encore au-delà par l'achat de terres. Dans ce contexte de raréfaction de la terre à l'échelle mondiale, le transfrontalier, en particulier l'investissement dans les infrastructures, peut être le moyen de ne pas laisser décliner des territoires certes périphériques à l'échelle de la France, mais centraux à l'échelle de l'Europe et du monde.

Certains départements, y compris à l'intérieur du territoire, pourraient aussi souhaiter fusionner pour mutualiser leurs compétences et, peut-être, obtenir d'autres compétences justifiées par leur situation particulière. L'argument de subsidiarité et d'efficience économique sera alors un critère essentiel.

¹⁵¹ Selon deux critères objectifs notamment : longueur de frontière internationale par rapport à la surface de chacun des départements, mais aussi distance de l'intégralité du territoire par rapport à la frontière, qui reste notoirement faible par rapport à d'autres départements frontaliers.

II. L'attribution à une entité Alsace d'une compétence transfrontalière serait sans préjudice de l'exercice par le Grand Est d'une compétence transfrontalière à une échelle plus large

Le Grand Est possède une particularité presque unique au monde. Très peu de régions administratives d'un seul tenant, dotées d'institutions à la fois électives et décentralisées, jouxtent quatre États souverains, à moins qu'elles ne constituent elles-mêmes des États souverains¹⁵². La plupart des régions non souveraines présentant cette particularité de voisinage¹⁵³ sont très peu peuplées, en raison de facteurs géomorphologiques et climatiques défavorables. Le fait qu'elles aient autant de voisins a donc beaucoup moins de conséquences pratiques que pour la région Grand Est.

Même si le conseil régional peut accorder au transfrontalier une importance moins cruciale que les partisans d'une entité Alsace, pour les raisons géographiques exposées précédemment, le transfrontalier reste néanmoins au cœur de l'identité de la région Grand Est, et surtout de sa spécificité. Cette position géographique n'est pas seulement une opportunité, mais aussi une contrainte, puisque l'interaction avec ses voisins pose la question de la compatibilité d'un système juridique, dont l'évolution n'appartient pas aux compétences du conseil régional, avec quatre systèmes juridiques de quatre États souverains, qui entre eux n'ont aucune obligation particulière de cohérence (hormis le socle européen).

Face à cet environnement multiple, le conseil régional du Grand Est a exprimé le souhait récurrent de pouvoir assurer seul avec l'État la représentation des intérêts français dans les principaux *fora* de coopération transfrontalière : commissions mixtes transfrontalières, *fora* France-Wallonie-Flandres, Grande Région et Conférence du Rhin supérieur. Pour l'instant, la représentation est souvent assurée de manière mixte avec les départements.

Cette évolution pourrait aussi répondre à une revendication de nos partenaires étrangers, qui souhaiteraient faire face à une délégation française mieux structurée, voire plus ramassée.

La création de ces structures a procédé d'un accord international (Conférence du Rhin Supérieur), éventuellement par échanges de lettres (Grande Région), ou de conventions bilatérales (commissions mixtes transfrontalières). Selon l'usage diplomatique, la composition de chaque délégation a toujours été fixée par la partie concernée, souvent par arrêté du préfet pour les formats locaux, parfois par simple communication à la partie opposée.

Cela veut dire que la France peut modifier la composition de sa délégation dans chacun de ces *fora*, au plus par arrêté préfectoral, afin de promouvoir un tandem préfet de région - président du conseil régional. Lors du séminaire gouvernemental franco-luxembourgeois du 20 mars 2018, qui a abordé de nombreux aspects transfrontaliers, le président du conseil régional était le seul représentant des élus locaux.

Le séminaire avait été précédé d'une réunion des élus locaux, sous la présidence du préfet et du président du conseil régional, pour recueillir les différents points de vue.

Une difficulté se pose seulement pour la Grande Région, qui a adopté un règlement intérieur fixant la composition des délégations, et énumérant explicitement les collectivités territoriales françaises concernées. En toute logique, une modification de la délégation française devrait être reflétée dans une modification du règlement intérieur. La question se pose aussi au plan financier, puisque la composition de ce forum a des conséquences sur son financement, chaque collectivité membre participant au financement. Pour devenir le seul représentant de la France avec le préfet de région, le conseil régional devrait assurer les quotes-parts des collectivités auxquelles il se substituerait.

¹⁵² Par exemple la Slovénie, qui est voisine de 4 États.

¹⁵³ Par exemple, la région de Tambacounda au Sénégal et l'Anatolie orientale en Turquie.

Dans la Conférence du Rhin supérieur, il serait de bonne politique qu'à ce tandem préfet-président du conseil régional soit adjoint un représentant de l'éventuelle entité Alsace, si celle-ci était constituée avec une compétence transfrontalière.

Enfin, cette constitution d'un tandem État-conseil régional devrait également trouver une traduction auprès des institutions européennes, dans les trois capitales européennes. Pour l'instant, le conseil régional gère ses contacts à Bruxelles ou avec le Parlement européen de manière très autonome, alors que nos partenaires connaissent notre organisation centralisée, et de ce fait donnent moins de poids à la voix d'un conseil régional s'exprimant seul, qu'à la voix d'un *Land* allemand ou d'une Généralité espagnole. On peut donc recommander des contacts encore plus étroits de cette représentation avec tous les acteurs, Représentation permanente de la France auprès de l'UE et ambassades, mais aussi préfecture de la région Grand Est.

Pour une Alsace collectivité locale, l'éventail des possibles est largement ouvert. De l'entente à la collectivité spécifique, la palette est aussi vaste que complexe.

Le *statu quo* doit-il pour autant être écarté d'emblée ? En tous cas il est nécessaire de considérer la jeunesse des nouvelles régions, moins de trois années après leur naissance.

À l'issue de ces semaines d'échanges denses et de préparation assidue je suis conduit à une double certitude :

- il existe un véritable « *désir d'Alsace* », une quête de connaissance et de reconnaissance dont le contenu n'est certes pas seulement institutionnel. L'Alsace culturelle, linguistique, historique, climatique...existe et nombre de ses habitants aspirent à être identifiés à ce territoire ;
- les territoires objets de mon rapport présentent des spécificités que l'État peut reconnaître, valoriser dans l'intérêt de ses habitants comme de la communauté nationale. L'Alsace comme le Grand Est sont forts de l'Eurométropole qu'est Strasbourg ; l'Alsace peut avoir le fleuve Rhin en gestion, elle abrite avec Fessenheim un enjeu de reconversion nationale. L'Alsace-Moselle qui porte l'intégralité de la frontière franco-allemande peut se voir dotée de compétences qui fassent réellement progresser le bilinguisme. Le Grand Est dispose d'atouts uniques en faveur de programmes transfrontaliers porteurs d'avenir pour l'Europe.

Le contexte juridique actuel, loi NOTRe en particulier, ne favorise pas toujours un jeu fluide des acteurs publics dans le sens de l'intérêt général. Une interprétation radicale de la loi NOTRe a aussi conduit à des contentieux et à des postures d'un autre âge. Et une bonne distribution des compétences me semble la première des priorités pour que la création de la grande région soit considérée à terme comme une réussite.

Mais pour une Alsace, quel statut ?

Peut-être convient-il d'abord de rappeler la double nature de l'administration territoriale française, décentralisée et déconcentrée. Cette dernière pourrait ne pas évoluer pour suivre les *desiderata* de nombreux acteurs locaux, haut-rhinois en particulier, permettant ainsi la survivance d'un maillage nord-sud auquel beaucoup restent attachés, en cohérence avec l'exceptionnelle résilience de la maille départementale dans notre pays.

Pour le versant décentralisé, entente et syndicat mixte sont probablement disqualifiés tant par leur simplicité que par le rejet de nombreux responsables politiques. Ces derniers auraient d'ailleurs déjà pu y avoir recours pour afficher l'Alsace ou rendre sa promotion touristique plus cohérente.

La collectivité à statut spécifique, si elle rencontre les suffrages de nombre d'élus alsaciens, en particulier du mouvement Les Républicains, suscite beaucoup de critiques dans le reste de la région, mais aussi en Alsace. Cette dernière n'est pas une île mais un « *trait d'union* » dit une ancienne ministre. Et la plupart des Alsaciens ne se vivent pas insulaires mais rhénans, européens.

Surtout, elle ne correspond pas au choix politique fait par le chef de l'État et le Gouvernement : une nouvelle phase de décentralisation portée par la différenciation, laquelle pourrait offrir de nombreuses possibilités d'action.

Le grand département d'Alsace peut paraître une réponse adaptée aux soucis de simplification, de mutualisation et d'identité qui convergent. Il conforte la place de l'Alsace dans un Grand Est qui la reconnaît comme une vraie entité, comme un atout européen avec sa capitale Strasbourg, comme l'élément qui aura permis à la maille régionale, celle qui compte dans l'espace d'aujourd'hui, de « *changer de division* ».

Même si certains pourraient y voir une forme de « *disqualification* » d'une ancienne région rétrogradée au « *rang* » de département, un grand département pourrait être le réceptacle de compétences renforcées, en adéquation avec les caractéristiques, les différences, du territoire :

- transférées par l'État : bilinguisme, gestion du Rhin, transports ;
- déléguées ou conventionnées avec la région : tourisme, attractivité, culture.

Le cheminement pour y parvenir devra faire l'objet d'un arbitrage quant à la méthode, législative ou réglementaire (décret en Conseil d'État).

La question du calendrier est évidemment prégnante, on l'a vu, puisqu'il faudra conjuguer élections locales, révision constitutionnelle et cette entreprise institutionnelle spécifique.

Si ce rapport devait connaître une suite, celle-ci pourrait être la désignation par le Gouvernement d'une mission de préfiguration, mission tripartite composée de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et des préfets de région et du Haut-Rhin, du président du conseil régional, des présidents des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Le département de la Moselle devrait y être associé sur le registre des compétences. Cette mission aurait pour tâche de préparer les projets de textes correspondant à l'option institutionnelle qui serait retenue, en lien avec les parlementaires de la région et du territoire alsacien.

Strasbourg, le 15 juin 2018

Jean-Luc Marx
Préfet de la région Grand Est



Comité de rédaction

Rapport de Monsieur [Jean-Luc Marx](#), préfet de la région Grand Est.

Entouré de :

[Juliette Trignat](#) sous-préfète, directrice du cabinet du préfet

[Philippe Voiry](#) conseiller diplomatique

[Ornella Bracka](#) attachée au secrétariat général, direction de la citoyenneté et de la légalité

[Julien Cayla](#) chef du bureau de la représentation de l'État au cabinet du préfet

[Andrea Uetwiller](#) cheffe du bureau des affaires administratives et de la réforme de l'État au secrétariat général pour les affaires régionales et européennes