



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL



La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne

Février
2005

Rapporteurs :
Alain EVEN et Guy JOURDEN

" Copyright © Région Bretagne – Conseil Economique et Social de Bretagne
7 rue du Général Guillaudot – 35069 RENNES Cedex
février 2005 "

" Les rapports du CESR peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique
par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées
au Président du Conseil Economique et Social de Bretagne "

" Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESR,
venez visiter le site internet de la Région Bretagne :
<http://www.region-bretagne.fr> "

AVANT-PROPOS

Dès que la question de la mobilisation des acteurs locaux dans des actions de développement s'est posée en Bretagne, le problème de l'organisation territoriale a été soulevé.

Ce fut tout d'abord la revendication d'une place privilégiée à donner à la Région dans la maîtrise de son propre avenir. Cinquante ans après la formulation des attentes bretonnes, le processus de régionalisation n'est pas totalement achevé, mais des étapes importantes ont été franchies. Parallèlement est née la nécessité d'agir pour le développement local dans un nouveau cadre dépassant les limites administratives d'où la mise en place de Comités d'expansion économique et la volonté de créer des « Pays ».

La coopération territoriale, du niveau régional au niveau local, a donc très vite constitué les moyens de se réaliser d'où l'avance de la Bretagne dans la mise en place de l'intercommunalité et surtout dans la constitution des Pays, la Bretagne ayant plutôt inspiré, que suivi, le législateur.

Depuis ses origines, le Conseil Economique et Social de Bretagne a toujours défendu l'idée que la coopération était un facteur déterminant pour le développement de la région et de ses territoires. Il a, de façon constante, valoriser la démocratie participative et la mobilisation des différents acteurs autour de projets pour la Bretagne et ses « Pays ».

Il a semblé à la Commission « Aménagement et développement des territoires, et Environnement » que le temps était venu de vérifier si, au-delà de nos convictions, la coopération territoriale est effectivement un facteur de développement. C'est le sens de cette auto-saisine qui n'a d'autre ambition que d'être un point d'étape afin de mieux évaluer cette dynamique.

En plus de l'analyse de nombreux travaux, des auditions sur le terrain de nombreux élus et acteurs locaux, nous avons entrepris une large enquête auprès des maires de la région ; nous remercions vivement pour leur disponibilité ceux (1/5) qui nous ont répondu ainsi que toutes les personnes qui ont accepté de nous faire part de leurs analyses et de leurs expériences.

Cette étude doit l'essentiel à la collaboration et à l'abnégation de notre conseiller technique, Sébastien HAMARD, qu'il en soit vivement remercié. Nous ne saurions oublier les deux stagiaires étudiants qui l'ont accompagné sur des points spécifiques, nous n'avons pu que nous féliciter de leur concours.

Le regard qui est, à la fin du compte, porté sur la coopération territoriale, sous ses différentes formes, vient pour l'essentiel valider cette démarche volontariste des élus. Le CESR, de par sa composition et son fonctionnement, ne peut qu'être sensible aux avancées de la démocratie participative, d'où l'attention particulière portée aux Conseils de développement.

C'est pourquoi, dans l'esprit de ce qui anime nos travaux, nous espérons que cette contribution pourra être le point de départ d'un large débat au sein même des territoires sur le bien fondé et les limites de la coopération territoriale, sur la nécessité de donner de la cohérence à la multiplicité des projets et schémas de développement en cours, sur la ressource que représente le débat citoyen.

*Les rapporteurs,
Alain EVEN et Guy JOURDEN*

*« De même que les nations et les provinces occidentales ne
préserveront leur originalité et leurs traditions que dans le cadre de
l'Europe, de même, les communes ne subsisteront que dans la mesure
où elles sauront s'associer pour s'équiper, travailler et prospérer »*

Henri FREVILLE, *Rapport introductif au débat sur l'opportunité de la création d'un
district urbain de Rennes*, mai 1970

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Rapporteurs : MM. Alain **EVEN** et Guy **JOURDEN**

✓ M. Yves **LE GOURRIEREC**

✓ M. François **BOUILLE**

✓ M. Michel **BAOUSSON**

✓ M. Alain **BARBIER**

✓ M. Noël **BINOIS**

✓ M. Pierre **BUDET**

✓ M. Jean **CLANCHIN**

✓ M. Jean **FLEURY**

✓ Mme Maryvonne **GUIAVARC'H**

✓ M. Bernard **GUILLEMOT**

✓ M. Jean-Paul **GUYOMARC'H**

✓ Mme Françoise **HURSON**

✓ M. Jacques **JAOUEN**

✓ M. Joël **JOSSELIN**

✓ M. Emmanuel **LE BOLZER**

✓ M. Youenn **LE BOULC'H**

✓ M. Robert **LE FANIC**

✓ M. Guy **LE FUR**

✓ M. Alain **LE MENN**

✓ M. Marcel **LE MOAL**

✓ M. Jean-François **LE TALLEC**

✓ M. Bernard **MAILLARD**

✓ M. Pierre **MARQUET**

✓ M. Gilles **PRADO**

✓ M. Robert **SANQUER**

✓ M. Michel **SEYDOUX**

✓ M. Louis René **SIFFERT**

✓ M. Jacques **UGUEN**

✓ M. Jean-Marie **ZELLER**

ASSISTANCE TECHNIQUE :

M. Sébastien HAMARD :

Conseiller technique au Conseil économique et social de Bretagne

Mme Anne-Marie MATHIEUX (LEPEINTRE) : Secrétaire au Conseil économique et social de Bretagne (jusqu'en janvier 2004)

Mme Stéphanie VINCENT :

Secrétaire au Conseil économique et social de Bretagne (depuis janvier 2004)

M. Jérémy BOUGUET :

Stagiaire Maîtrise « Administration Economique et Sociale » (AES), Université de Rennes I : le degré d'intégration des communautés de communes en Bretagne

M. Aymeric MASSIET DU BIEST :

Stagiaire DESS « Aménagement et collectivités locales », Université de Rennes II : réalisation et traitement de l'enquête du CESR sur l'appréciation des maires de Bretagne sur l'intercommunalité

Ce rapport a également bénéficié du concours de *l'Association Régionale d'Information des Collectivités locales (ARIC)*, de « *Côtes d'Armor Développement* », de *l'Assemblée des Communautés de France (ADCF)* et de « *Musiques et danses en Bretagne* ». Nous tenons à les en remercier.

SOMMAIRE

SYNTHESE

INTRODUCTION

PARTIE 1 : LA COOPERATION TERRITORIALE : UNE DEMARCHE ANCIENNE ET VIVACE EN BRETAGNE

CHAPITRE 1 : LA COOPERATION : UNE HABITUDE EN BRETAGNE

CHAPITRE 2 : COOPERER POUR FAIRE FACE AUX MUTATIONS DE LA SOCIETE ET SE DEVELOPPER

PARTIE 2 : UNE COOPERATION TERRITORIALE QUI MARQUE LE PAS OU DE PLUS EN PLUS INTEGRATRICE ?

CHAPITRE 1 : UNE COOPERATION PLUS INTEGREE ET PLUS INTEGRATRICE

CHAPITRE 2 : DES TERRITOIRES PERTINENTS ET RECONNUS ?

CHAPITRE 3 : DES COOPERATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES

CHAPITRE 4 : DES COMMUNES AUX RAPPORTS DIFFERENCIES AVEC L'INTERCOMMUNALITE

PARTIE 3 : COOPERER POUR MIEUX SE DEVELOPPER

CHAPITRE 1 : UN APPORT CERTAIN, MAIS DIVERSEMENT PERCU

CHAPITRE 2 : LA COOPERATION AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

CHAPITRE 3 : DEVELOPPEMENT LOCAL, DEVELOPPEMENT REGIONAL : UNE AMBITION COLLECTIVE ?

CHAPITRE 4 : DES PROGRES RESTENT A ACCOMPLIR

CONCLUSION

ANNEXES

GLOSSAIRE

LISTE TABLEAUX, GRAPHIQUES, CARTES, SCHEMAS, RESULTATS ENQUETE

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE

***LA COOPERATION
TERRITORIALE :
UN OUTIL DE
DEVELOPPEMENT
POUR LA BRETAGNE***

PLAN

I. LA BRETAGNE, TERRE DE COOPERATIONS

1. A LA RECHERCHE DE TERRITOIRES POUR LE DEVELOPPEMENT

2. UNE DYNAMIQUE DE PAYS

3. DES COMMUNES HABITUEES A COOPERER

II. UNE COOPERATION DYNAMIQUE

1. UN PROCESSUS EN PERPETUEL MOUVEMENT

1.1. Les attentes des Bretons ont évolué

1.2. Les acteurs tentent de s'y adapter en coopérant

2. UNE DYNAMIQUE DE COOPERATION PLUS MARQUEE EN BRETAGNE ?

3. UN CERTAIN ESSOUFFLEMENT ?

III. LA COOPERATION, AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

1. GERER LE TERRITOIRE

1.1. Faire à plusieurs ce que l'on ne peut plus faire seul

1.2. Proposer de nouveaux services, répondre à de nouveaux besoins

1.3. Dans une recherche de développement durable du territoire

2. PROPOSER ET METTRE EN ŒUVRE UN PROJET POUR LE TERRITOIRE

3. LA COOPERATION TERRITORIALE : UN DEFICIT DE PARTICIPATION ?

4. ASSURER UNE PLUS GRANDE SOLIDARITE (SPATIALE ET FINANCIERE)

5. L'APPORT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE VU PAR LES MAIRES DE BRETAGNE

IV. LA REGION BRETAGNE ET LA COOPERATION TERRITORIALE

LA COOPERATION TERRITORIALE : UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT POUR LA BRETAGNE

Dix ans après le rapport du CESR plaidant pour une nouvelle approche des territoires en Bretagne,¹ les dynamiques territoriales de la région ont évolué. Si la Bretagne compte toujours plus de 1 200 communes, la région a néanmoins vu de nouveaux territoires d'actions émerger ou se confirmer. Ces territoires sont tous nés de la volonté des acteurs de se regrouper et de coopérer pour assurer le développement d'un territoire qu'ils considéraient pertinent.

Cette capacité des acteurs à travailler de concert a souvent valu à la Bretagne d'être saluée et reconnue à l'extérieur de la région comme une terre de coopération, où les territoires ont su se saisir des conditions de leur développement. La Bretagne conserve, aujourd'hui encore, cette image de « région dynamique », de creuset d'expériences.

Mais cette réputation de la Bretagne se vérifie-t-elle dans les faits ? La Bretagne est-elle effectivement plus avancée que les autres régions en matière de coopération territoriale ?

Au moment où la Région élabore sa stratégie de développement pour les dix prochaines années, il semble nécessaire de faire le point sur la dynamique de développement des territoires de Bretagne. C'est pourquoi, le CESR a décidé, dans le cadre du présent rapport, *d'analyser les pratiques de coopération territoriale formalisées par les « nouvelles » structures juridiques que sont les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (Communautés de communes, Communautés d'agglomération et Communautés urbaines) et les Pays*. Dans ce cadre, le CESR s'est fixé plusieurs objectifs :

- établir un *état des lieux*, puis dresser un *diagnostic* de ces coopérations : état d'avancement, objectifs, degré d'intégration effective (c'est à dire mesure des véritables transferts de compétences et de moyens opérés entre les acteurs et la structure de coopération), ainsi que leur évolution dans le temps ;
- analyser *dans quelle mesure la coopération est au service du développement de la Bretagne* et tenter de voir si « l'offre de coopération » semble adaptée aux attentes et aux besoins de la population.

Pour cela, le CESR est allé à la rencontre de nombreux acteurs et a également réalisé une enquête auprès de la totalité des maires de Bretagne. Cette enquête, inédite dans la région par son ampleur, est donc venue nourrir les réflexions de ce rapport, d'autant plus que le taux significatif de participation des maires (246 communes, soit près de 20%) et la structure de l'échantillon (poids démographique de la commune, type d'EPCI, répartition géographique...) laissent penser que les résultats de cette enquête sont représentatifs.

¹ CESR de Bretagne, *Territoires de Bretagne : nouvelle approche ?*, Rapporteur : Paul HOUÉE, novembre 1994

Une lacune reste à souligner cependant : le manque de données disponibles sur l'intercommunalité à l'échelle régionale. *La mise en œuvre d'un observatoire régional des territoires de Bretagne serait de nature à y remédier.*

I. LA BRETAGNE, TERRE DE COOPERATIONS

1. A LA RECHERCHE DE TERRITOIRES POUR LE DEVELOPPEMENT

En Bretagne, l'histoire de la coopération territoriale est ancienne. Elle s'est toutefois accélérée à la sortie de la seconde guerre mondiale. A cette période, les Bretons ont su se regrouper et se mobiliser pour fédérer leurs forces. C'est ainsi qu'en 1950, se crée le CELIB (Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons), avec pour objectif de mobiliser les acteurs de la région autour d'actions visant à développer la Bretagne, défendre ses intérêts auprès des autorités nationales.

Dans le cadre de ses travaux, le CELIB cherchera également à identifier des moyens de développement endogène de la Bretagne. C'est ainsi qu'il sera un ardent défenseur du fait régional et du développement de la dynamique de Pays ; ces deux échelles lui semblant les plus à même de favoriser le développement de la région.

2. UNE DYNAMIQUE DE PAYS

Les lois PASQUA et VOYNET de 1995 et 1999 sont venues, en reconnaissant officiellement l'existence de démarches de Pays, consacrer une pratique déjà ancienne en Bretagne. Des Comités de Pays des décennies 60 et 70, aux groupements d'action locale des programmes d'initiative communautaire LEADER, en passant par les Pays d'accueil touristique et les Comités de Bassin d'Emploi, les acteurs bretons ont très fréquemment pensé leur développement à une échelle plus large que celle des communes, proche de celle des bassins de vie : celle des Pays. Aussi, lorsque ces deux lois d'orientation pour l'aménagement et le développement (durable) du territoire sont venues appuyer leurs démarches, les Bretons se sont-ils très rapidement engagés ; parfois, il est vrai, pour profiter d'un certain effet d'aubaine. Ce faisant, certains responsables locaux, transformant la logique de projet qui prévalait, en une logique de guichet, par le biais de la contractualisation qui accompagne la démarche de Pays, ont pu briser la dynamique qui existait depuis des années de façon informelle.

La plupart du temps, en revanche, ces deux lois ont provoqué un tel engouement que, cinq ans après la dernière, la Bretagne compte à présent vingt et un Pays, aux caractéristiques diverses ; ce qui en fait l'unique région où le territoire est entièrement organisé en Pays.

Par ailleurs, la Bretagne confirme également cette avance en matière de contractualisation, puisque, au 1^{er} septembre 2004, elle était encore la seule région où les Pays avaient tous contractualisé dans le cadre du volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région.

LES PAYS EN BRETAGNE AU 1^{ER} JANVIER 2004

Source : ETD, (www.projetdeterritoire.com), janvier 2004

3. DES COMMUNES HABITUEES A COOPERER

Les différentes lois en faveur de l'intercommunalité ont également connu un succès important en Bretagne. Ainsi, les communes de Bretagne ont-elles compris, très rapidement, l'intérêt qu'elles avaient à se regrouper en SIVU (Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique) et en SIVOM (Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple). Ensuite, lorsque la loi a ouvert la possibilité, pour certains territoires, de constituer des communautés urbaines, l'agglomération de Brest a été l'une des premières à s'engager volontairement dans la démarche, en 1974.

La Bretagne a également vu se constituer de nombreux districts, comptant même en son sein le premier EPCI de France (le district de Rennes) à adopter le régime fiscal le plus intégré qui soit, celui de la taxe professionnelle unique (TPU).

Dès 1992, date de création des communautés de communes, la région verra se constituer la première communauté de communes de France (celle du Val d'Oust et de Lanvaux).

Cette avance de la Bretagne en matière intercommunale ne s'est jamais démentie depuis puisque, suite à la loi CHEVENEMENT de 1999, quasiment tous les territoires pouvant être couverts par des communautés d'agglomération l'ont été (y compris des territoires pour lesquels le choix d'une telle forme de coopération pouvait sembler moins évident).

En 2004, la Bretagne figurait dans les premières régions de France en termes de couverture de son territoire par des communautés. 96% de la population bretonne (contre 82% au niveau national) résidait dans un territoire organisé par 115 EPCI à fiscalité propre (105 communautés de communes (CC), 9 communautés d'agglomération (CA) et une communauté

urbaine (CU). Seules 48 communes demeuraient en dehors d'un EPCI à fiscalité propre (mais adhéraient toutefois, la plupart du temps, à des SIVU ou des SIVOM).

Enfin, la région se distingue, en particulier, par sa nette avance, encore inégalée à ce jour, en matière de quasi-généralisation du régime fiscal de la TPU.

LES EPCI A FISCALITE PROPRE EN BRETAGNE AU 1^{ER} JANVIER 2004



Source : Préfecture de région Bretagne

Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer cet engouement régional pour l'intercommunalité :

- *l'absence de très petites communes* qui explique que les communes craignent peut être moins qu'ailleurs de se faire « absorber » ;
- *l'émergence de nouveaux besoins* exprimés par la population auxquels il convient de donner des réponses que la commune n'est plus en mesure d'apporter seule ;
- *l'existence de politiques* départementales ou régionale incitant au regroupement intercommunal.

On peut considérer que cette intercommunalité qui s'est développée en Bretagne a pour objectif de parvenir à un *développement humain durable* des territoires, un développement qui soit *propre à chaque territoire* (développement à la fois endogène et exogène) et un *développement différencié et équitable* des territoires.

Il convient néanmoins de préciser que la carte de l'intercommunalité, telle que nous la connaissons actuellement, n'est peut-être déjà plus d'actualité à l'heure de la lecture de cette

synthèse tant nous sommes dans un processus dynamique qui est en perpétuel mouvement et dans lequel les territoires se recomposent et les logiques d'acteurs évoluent en permanence.²

II. UNE COOPERATION DYNAMIQUE

La coopération, dans la mesure où elle est au service du développement des territoires et des hommes qui la font, et que ces derniers évoluent sans cesse, dans leurs modes de vie..., se doit de s'adapter en permanence.

1. UN PROCESSUS EN PERPETUEL MOUVEMENT

1.1. Les attentes des Bretons ont évolué

Les Bretons ont évolué, leurs habitudes et leurs modes de vie également (mutations démographiques - vieillissement de la population - et socio-économiques du territoire - affaiblissement démographique du centre de la Bretagne couplé à un phénomène de polarisation économique, diminution considérable du nombre d'exploitants agricoles...); le CESR de Bretagne l'a récemment mis en exergue.³ Ainsi, les besoins que les populations expriment, notamment en direction de leurs élus locaux, et plus globalement les services, équipements et actions publiques qu'ils s'attendent à trouver sur leur territoire de vie ont également évolué. Par ailleurs, les territoires se trouvent également confrontés à de nouveaux problèmes auxquels ils doivent répondre (parfois du fait d'évolutions de la réglementation). La préservation de l'environnement est sans doute la question la plus emblématique à ce sujet.

1.2. Les acteurs tentent de s'y adapter en coopérant

Face à ces mutations, les communes ou les anciennes structures de coopération territoriale (SIVU, SIVOM) sont apparues assez rapidement comme n'étant pas les mieux placées pour apporter des réponses à ces nouvelles attentes exprimées auprès des acteurs publics, soit parce qu'elles n'avaient pas les moyens financiers d'agir, soit parce que leur échelle d'actions ne leur permettait pas de le faire de façon pertinente.

C'est ainsi que la Bretagne a alors vu se constituer une communauté urbaine, de nombreux districts, et que quelques communes ont fusionné dans les années 1970. Ensuite, dans la décennie 1990, ce sont les communautés de communes (1992) et les communautés d'agglomération (1999) qui sont apparues comme les outils les plus pertinents pour répondre à ces attentes.

Toutefois, la constitution de communautés n'a pas tout réglé, ces dernières n'étant pas toujours pertinentes pour les questions qui leur étaient posées. D'ailleurs, on est en droit de s'interroger sur la possible existence d'un territoire qui soit pertinent pour tout gérer.

² La Bretagne compte, en effet, au 1^{er} janvier 2005, 116 EPCI, dont 106 Communautés de communes, et non plus 105 comme en 2004, suite à la création de la Communauté de communes des trois rivières (regroupant Crac'h, Saint-Philibert et Locmariaquer). Les communes isolées ne sont quant à elles plus 48 mais 43 suite à la création de cette communauté de communes et l'adhésion des communes de Miniac-Morvan et Le Tronchet à la Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo

³ CESR de Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, Rapporteur : Alain EVEN, janvier 2004

Les communautés ont dû s'adapter pour tenir compte de ces évolutions ; *que ce soit dans leurs limites territoriales, leurs statuts ou leurs missions*. Ainsi, a-t-on assisté, ces dernières années, à une augmentation globale du nombre d'EPCI, mais également à des redécoupages de leurs frontières. Certaines communautés qui n'avaient pas atteint de taille critique ont par exemple décidé de se regrouper en fusionnant.

Le choix du régime de la taxe professionnelle unique par la quasi-totalité des communautés de Bretagne va également dans le sens de cette tendance puisqu'il a permis de réduire les concurrences économiques entre les territoires composant un espace de vie pertinent.

Enfin, les communautés ont été amenées à développer leurs interventions, soit en acquérant de nouvelles compétences, soit en exerçant de façon plus complète celles dont elles s'étaient déjà dotées mais qu'elles n'avaient pas encore pleinement eu l'occasion de mettre en œuvre.

2. UNE DYNAMIQUE DE COOPERATION PLUS MARQUEE EN BRETAGNE ?

La Bretagne semble se distinguer des autres régions par l'avance qu'elle a connue en matière de coopération territoriale. Toutefois, une certaine prise de distance est indispensable si l'on veut réellement juger de la situation. En effet, s'il est avéré que la région est en tête dans la constitution des Pays, les Chartes de ceux-ci sont-elles aussi abouties qu'ailleurs ? Leur rédaction ne s'est-elle pas, parfois, faite dans la précipitation ?

Par ailleurs, s'il est également vrai que la Bretagne est la région qui compte la proportion la plus grande d'EPCI ayant choisi le régime de la taxe professionnelle unique (régime le plus intégré), elle n'est cependant pas la première en termes de couverture de son territoire par des EPCI à fiscalité propre.

Enfin, au-delà de l'affichage des compétences retenues par les EPCI, il faut se demander si celles-ci sont effectivement toutes exercées où si l'on ne serait pas en présence de certaines « coquilles vides », c'est-à-dire de compétences retenues dans la théorie, mais très peu, ou pas du tout, mises en œuvre par des actions concrètes. Ceci peut, dans ce cas de figure, laisser planer des doutes quant au véritable apport de la coopération intercommunale pour le développement local. L'enquête réalisée par le CESR auprès des maires nous permet de penser, par quelques faisceaux d'indices, que cette situation ne serait pas si anecdotique que cela en Bretagne. En effet, les maires, essentiellement des communes regroupées en communautés de communes, ne sont pas tous en mesure de citer les compétences obligatoires de ces regroupements comme ayant été transférées à la communauté. Serait-ce parce que ces compétences n'ont pas toutes fait l'objet d'une traduction en actions concrètes ?

3. UN CERTAIN ESSOUFFLEMENT ?

Dans le même sens, il semblerait, pour certains territoires, qu'il convient d'abord, avant d'accroître le poids de l'intercommunalité, de commencer par mettre en œuvre toutes les compétences retenues par la communauté. Une majorité des maires qui considèrent que leur commune doit demeurer au sein de son EPCI actuel ne souhaite pas voir le poids de la communauté s'accroître. Peut-on, par conséquent, en conclure que les maires appellent de leurs vœux une pause dans le transfert de compétences ? Doit-on parler de pause ou d'essoufflement ?

Il semble que le terme de pause soit plus approprié, même si certaines communautés disent voir poindre un risque *d'essoufflement* de leur dynamique de développement. Dans ce cas de figure, celles-ci mettent généralement en œuvre des moyens pour relancer la dynamique. Ainsi, certaines d'entre elles élaborent alors des projets de territoire à leur échelle afin de se doter d'orientations stratégiques leur permettant de relancer la dynamique intercommunale.

Il apparaît également que la *définition de l'intérêt communautaire* (c'est-à-dire la ligne de partage au sein d'une même compétence entre ce qui revient à la commune et ce qui revient à la communauté), est également un *bon moyen, pour les communautés, de relancer une dynamique en voie d'essoufflement*. Or, malgré l'obligation faite aux communautés de définir cet intérêt communautaire, force est de constater qu'elles ne l'ont pas toujours fait à ce jour.

L'obligation posée par la loi du 13 août 2004 de procéder à une telle définition dans les prochains mois permettra probablement aux communautés de consolider leurs fondations. Cette définition devra se faire dans la plus grande concertation et en y associant la population, notamment par des réunions publiques. En effet, *une meilleure association des citoyens aux décisions de la communauté est également un moyen de relancer les dynamiques intercommunales de développement*.

Concernant les dynamiques de Pays et la participation de la société civile par les Conseils de développement, on relève également une certaine forme de fatigue, voire une démotivation sur le terrain. En effet, maintenant que les Chartes de développement ont été rédigées et les contrats de Pays signés, on ressent, dans une certaine mesure, l'essoufflement des bénévoles et un besoin de renouvellement des membres des Conseils de développement. Après une première phase de consultation, la mise en place des actions exige désormais des compétences spécifiques selon le sujet traité, compétences que les Conseils de développement n'ont pas toujours, faute de moyens suffisants. Par ailleurs, certains élus, une fois le contrat signé, ont tendance à privilégier les actions visibles sur le terrain et les propositions qu'ils ont eux-mêmes initiées, reléguant à une seconde position les réflexions développées par les socioprofessionnels. Le *flou concernant le « nouveau » rôle* du Conseil de développement, les *difficultés à faire avancer les projets* (manque de volonté politique ? moyens financiers insuffisants ?) et *l'absence d'une véritable assistance technique* par Pays sont donc les principales explications que l'on peut donner à cette démotivation. Néanmoins, celle-ci peut également s'expliquer, dans certains cas, par un *sentiment d'indifférence, de manque de considération*, que peuvent ressentir certains Conseils de développement de la part des élus du Pays.

Il convient donc que les Pays trouvent les moyens de relancer la dynamique de leurs Conseils de développement :

- *en valorisant le travail qu'ils ont accompli ;*
- *en reprécisant la nature des rapports que les Conseils de développement entendent avoir avec leurs Conseils de Pays, tout en veillant à préserver une nécessaire souplesse de fonctionnement ;*
- *en réinterrogeant, au besoin, la nature de la composition des Conseils de développement, leurs modes d'organisation et de fonctionnement, ainsi que leurs missions.*

Le CESR de Bretagne est prêt à y apporter son concours. Il pourrait, à cet effet, devenir un référent d'expériences des Conseils de développement ou alors se positionner dans une fonction de services auprès de ces Conseils (présentation des méthodes de travail, des études...). Il souhaite également que cet échange soit réciproque et que les Conseils de développement puissent lui faire connaître leurs travaux.

La coopération territoriale est donc un *processus en perpétuelle évolution*, qui doit s'adapter aux attentes exprimées. C'est à ce prix qu'elle peut constituer un apport pour le développement des territoires. Y est-elle parvenue à ce jour ?

III. LA COOPERATION, AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

La coopération territoriale peut poursuivre plusieurs logiques : une gestion optimale du territoire, l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet commun, la recherche d'une meilleure solidarité entre des espaces de proximité dont les frontières sont perméables.

1. GERER LE TERRITOIRE

La mise en œuvre de la coopération territoriale répond tout d'abord à l'incapacité à laquelle sont à présent confrontés certains acteurs, de répondre seuls aux besoins qui sont exprimés par la population.

1.1. Faire à plusieurs ce que l'on ne peut plus faire seul

Compte tenu du changement des modes de vie des Bretons, des évolutions techniques, réglementaires..., les communes ont vu la gestion des compétences relevant de leur responsabilité devenir plus complexes, alors que, dans le même temps, leur marge financière s'est restreinte. Face à ces phénomènes, les collectivités ont alors vu tout l'intérêt qu'elles avaient à se regrouper pour exercer à plusieurs ces compétences, soit en apportant la même qualité de services, soit en l'améliorant. *L'exercice commun de certaines compétences auparavant exercées de façon isolée va dans le sens d'une plus grande cohérence de l'action publique sur un territoire de vie et permet, parallèlement, de réaliser des économies d'échelle.*

En cela, la coopération territoriale a, sans nul doute, permis de développer les services offerts à la population, ou au moins de les maintenir là où ils étaient susceptibles d'être remis en cause, faute de moyens financiers et humains. Cela ne veut pas dire, pour autant, que chaque territoire bénéficie du service, mais plutôt que la population qui y vit peut y accéder dans des conditions raisonnables.

1.2. Proposer de nouveaux services, répondre à de nouveaux besoins,

La coopération territoriale n'a pas seulement permis de maintenir et de développer des services existants. Elle a également permis d'apporter une réponse aux besoins nouvellement exprimés par les acteurs. En effet, les modes de vie des Bretons ayant évolué, ils ont fait apparaître de nouvelles questions, de nouveaux besoins, parfois à des échelles différentes dans la mesure où les dynamiques spatiales ont suivi le même mouvement.

Compte tenu des limites évoquées précédemment quant à la capacité d'action des communes (financières notamment), la coopération territoriale est apparue comme le moyen de fournir ces nouveaux services en les adaptant aux problématiques du territoire de la communauté.

Même si la coopération, le plus souvent intercommunale, est d'abord apparue comme un outil plus pertinent pour gérer les services, elle a également, au fil du temps, ancré son action dans des logiques d'élaboration de projets communautaires, allant bien au-delà de la simple gestion du territoire. ***La coopération territoriale se doit, dans ce domaine comme dans d'autres, de faire preuve d'anticipation.***

1.3. Dans une recherche de développement durable du territoire

Même si les structures de coopération territoriale sont souvent nées de la volonté d'assurer le développement économique du territoire, progressivement, elles ont également intégré dans leurs préoccupations les questions des services aux personnes, de la prise en compte de l'environnement et de la participation citoyenne, en menant à bien un certain nombre d'actions concrètes développées dans le rapport ; qui pour certaines d'entre elles n'auraient jamais pu se faire à une échelle infracommunautaire.

2. PROPOSER ET METTRE EN ŒUVRE UN PROJET POUR LE TERRITOIRE

L'échelle d'un EPCI ou d'un Pays semble pertinente pour élaborer un projet stratégique de développement dans la mesure où ces deux échelles correspondent à des ***territoires vécus*** (bien en phase avec la perception et les besoins de la population mais, bien entendu, variables selon les problèmes considérés).

Ainsi, des projets de territoires sont élaborés à plusieurs échelles :

- l'élaboration d'un projet de territoire par une *Communauté de communes* est souvent vue comme l'occasion de « mettre les cartes sur tables » et de repartir sur des bases nouvelles afin d'inventer l'avenir. Une telle démarche s'inscrit en quelque sorte dans une volonté de renouveau, de relance de la communauté.
- les *Communautés d'agglomération* et les *Communautés urbaines* élaborent également des projets d'agglomération. Ceux-ci ont été prévus par la loi VOYNET et constituent les supports des contrats d'agglomération signés avec la Région et l'Etat dans le cadre du volet territorial du Contrat de Plan Etat Région.
- la dynamique de *Pays*, enfin, est fondée sur un « territoire projet », explicité par la loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, et doté d'une Charte de développement qui constitue la formalisation du projet territorial et qui permet de bénéficier d'une vision prospective du développement du Pays. Ce projet de Pays, à l'égal du projet d'agglomération, a été élaboré avec le concours de la société civile qui a été associée par le biais du Conseil de développement.

Il faut noter que, dans le cadre de leur projet territorial, certaines communautés décident parfois d'intégrer des démarches ***d'Agendas 21 locaux***. Un Agenda 21 local est un programme visant à mettre en œuvre, à une échelle locale, toute une série d'actions ayant pour objectif de parvenir au développement durable du territoire (actions conciliant les aspects, économiques, sociaux, d'environnement et de participation de la population).

L'échelle intercommunale est pertinente pour conduire ce type d'actions car elle permet de mettre en œuvre des actions concrètes, au plus près des besoins des habitants.

Enfin, l'élaboration de schémas de cohérence territoriale (SCOT) à l'échelle de territoires de coopération (Pays, communautés ou autre) est également l'occasion de développer une stratégie de développement du territoire, notamment lors de la constitution des Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Parce que, comme nous venons de le voir, différents projets de territoires sont élaborés à des échelles qui s'imbriquent les unes aux autres, il est ***primordial de veiller à la cohérence des projets entre eux et à leur bonne articulation, la Région a un rôle à jouer à ce niveau.***

Toutefois, ***pour que le projet territorial ait toutes les chances de se mettre en œuvre, il doit être partagé par tous*** ; ce qui, pourtant, n'est pas toujours le cas.

3. LA COOPERATION TERRITORIALE : UN DEFICIT DE PARTICIPATION ?

Les structures de coopération ne sont, à l'heure actuelle, pas le résultat d'un processus électif direct. C'est ainsi que les Conseils communautaires sont formés de représentants des Conseils municipaux désignés comme délégués communautaires. On reproche donc assez fréquemment à la coopération territoriale un certain manque de légitimité démocratique.

Il est certain que des problèmes de représentativité des élus et des citoyens se posent dans le cadre de la coopération territoriale. Il s'agit là sans doute, notons le, du principal défi qui devra être relevé dans les prochaines années.

En ce qui concerne les EPCI à fiscalité propre, qui lèvent par conséquent l'impôt, il apparaît discutable que les membres de leur Conseil communautaire ne soient pas élus au suffrage universel direct mais désignés par les conseillers municipaux pour les représenter. En effet, ce système de désignation ne donne pas aux citoyens la possibilité de choisir leurs représentants à la communauté alors qu'elle s'est vue transférer une grande partie des compétences auparavant exercées par les communes, compétences qui ont un impact sur la vie quotidienne de la population. Même si le législateur a prévu différentes modalités pour associer la population aux décisions communautaires (référendums), ou même si le Conseil communautaire a parfois décidé de l'associer à la prise des décisions en participant à des groupes de travail notamment, cela ne suffit pas.

Le CESR de Bretagne considère que ***la coopération territoriale doit donner plus de place à la vie citoyenne*** et salue, à ce titre, les expériences qui ont pu être menées sur certains territoires afin d'associer davantage les citoyens en les faisant participer aux projets communautaires (et non pas seulement en les informant). A ce sujet, ***la création de « Conseils de citoyens » à l'échelle des communautés de communes par exemple constitue une initiative qui mériterait d'être développée en Bretagne.***

Les Pays accordent une place particulière à la société civile puisqu'ils sont, chacun, dotés d'un Conseil de développement. ***Il convient de veiller à ce que ces Conseils ne servent pas de chambre d'enregistrement et soient associés au-delà de l'élaboration de la Charte. Les Conseils de développement, sous réserve d'une composition adéquate, constituent un formidable creuset d'idées pour contribuer au développement du territoire ; encore faut-il que les moyens leur soient donnés de formaliser ces idées.*** Cela ne semble pas encore être toujours le cas actuellement en Bretagne. Pour cela, ne pourrait-on pas ***imaginer que la***

Région réserve une partie de ses crédits en faveur des territoires pour les actions émanant des Conseils de développement ?

Seule une meilleure association et représentativité permettra à la dynamique de coopération territoriale de se pérenniser. Si tous les acteurs (citoyens, élus, socio-économiques, associatifs...) ne se sentent pas davantage associés aux décisions communautaires, ils se désintéresseront de l'action intercommunale. C'est déjà le cas actuellement et il convient de trouver les modalités d'une ***plus grande implication de tous***.

4. ASSURER UNE PLUS GRANDE SOLIDARITE (SPATIALE ET FINANCIERE)

La coopération territoriale a été un moyen d'assurer une plus grande solidarité spatiale et financière entre les territoires.

Elle a tout d'abord permis de ***réduire les concurrences*** qui pouvaient exister entre certains territoires limitrophes, notamment en matière d'implantation d'activités économiques, en faisant primer l'intérêt communautaire sur les intérêts particuliers et en se basant par exemple sur l'idée que ce qui est bon pour la communauté l'est également pour la commune (qui bénéficiera de retombées directes ou indirectes). ***La coopération peut permettre d'assurer une complémentarité territoriale, mais à condition qu'elle ait été pensée dans le cadre d'un projet global, formalisé notamment par une définition de l'intérêt communautaire et la mise en œuvre d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT).***

La coopération territoriale peut également être le moyen de parvenir à une ***solidarité accrue*** entre les territoires qui composent la communauté. Elle constitue un instrument privilégié de ***redistribution financière***, que cette redistribution soit verticale (entre membres de la communauté) ou horizontale (d'un acteur supracommunautaire vers la communauté). Ainsi, au sein d'un groupement de communes (Communauté de communes, Communauté d'agglomération, Communauté urbaine...), il peut exister des mécanismes péréquateurs visant à faire profiter les communes les moins favorisées des avantages dont bénéficient d'autres communes du regroupement.

Il faut notamment souligner que certains de ces dispositifs de péréquation verticale sont conditionnés par l'existence d'une démarche coopérative. Ainsi, la Région Bretagne et certains Départements ont-ils mis en place ce qu'il convient d'appeler une « *prime à l'intercommunalité* » en décidant de ***privilégier le financement des projets à maîtrise d'ouvrage intercommunale***. De telles initiatives vont dans le sens d'une ***plus grande cohérence territoriale et d'une plus grande rationalisation des actions et des financements***.

Vient ensuite la question de l'utilisation des ressources ainsi distribuées. Faut-il les partager entre les territoires (les communes) ou les utiliser pour mettre en œuvre un projet d'intérêt collectif (d'intérêt communautaire) ? En termes de solidarité sociale, l'approche redistributive vers les communes peut être jugée positive. Néanmoins, elle grève les possibilités dont dispose la communauté pour mettre en œuvre des projets communautaires structurants ; ce qui va à l'encontre de l'aménagement du territoire. Finalement, une ***approche mixte*** permet de contenter les partisans des deux visions.

5. L'APPORT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE VU PAR LES MAIRES DE BRETAGNE

L'enquête réalisée par le CESR auprès des Maires de Bretagne permet de bénéficier d'une photographie de leur appréciation sur l'apport des actions communautaires.

Globalement, les maires considèrent, dans leur majorité, que *les actions communautaires ont positivement contribué au développement territorial* (communauté et communes confondues). Toutefois, leur appréciation sur les actions de la communauté varie selon les domaines (développement économique, implantation des populations, environnement).

En matière de développement économique, l'action communautaire est jugée positive.

En *matière d'implantation des populations et de services aux personnes, le bilan est plus mitigé*. S'il est *positif en matière de transport, d'accès aux loisirs et d'habitat*, il l'est en revanche moins (*neutre ou négatif*) *en ce qui concerne la présence de services* marchands et de commerces, de services de soins, de formation et d'organisation de manifestations (sportives, culturelles, touristiques...).

Enfin, en *matière d'environnement, l'action de la communauté semble avoir été un « plus » pour le territoire*, même si les maires dressent un bilan plutôt neutre ou négatif en ce qui concerne la protection, la distribution et le traitement de l'eau.⁴

Ces appréciations sont à *nuancer selon le type de territoire considéré* puisque, globalement, le questionnaire fait ressortir que, selon les maires, *les actions menées par les EPCI présentent des effets bénéfiques à l'échelle communautaire, mais neutres ou négatifs à l'échelle communale*. Néanmoins, *il ne faut pas opposer développement intercommunal et développement communal*. Une action positive pour le territoire de la Communauté ne se fait pas au détriment de la commune. Comme l'indiquent certains maires, *ce qui est bon pour la communauté l'est aussi pour la commune*. Rappelons que la communauté a vocation à porter un projet intercommunal, donc des projets communautaires, c'est-à-dire d'intérêt communautaire. Or, *l'intérêt communautaire ne correspond pas simplement à l'addition des intérêts communaux*.

Enfin, l'appréciation portée par les maires sur les actions communautaires est également *variable selon le type d'EPCI* comme le montre le tableau suivant.

⁴ Soulignons néanmoins à ce sujet que l'échelle de la communauté n'est pas celle qui est privilégiée pour résoudre ces problèmes, et que celle du bassin versant est plus pertinente. Ceci explique que le bilan communautaire soit mitigé.

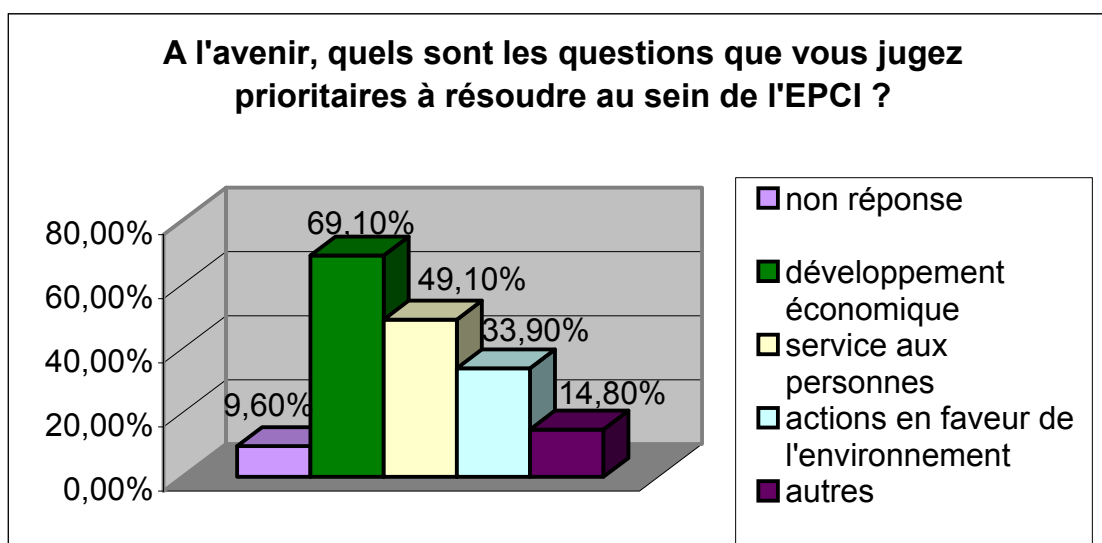
UN APPORT DIFFERENCIE DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES SELON LE TYPE D'EPCI

	Apport positif pour le territoire intercommunal et la commune	Apport positif pour le territoire intercommunal et neutre ou négatif pour la commune	Apport neutre ou négatif pour le territoire intercommunal et la commune
Communauté de communes	Emploi, loisirs, culture, habitat, protection & mise en valeur de l'environnement.	Développement économique	Services marchands, commerce, sanitaires et sociaux, formation, transport, manifestations diverses, eau
Communauté d'agglomération	Transport, habitat, protection & mise en valeur de l'environnement	Développement économique, services marchands, commerces, formation, loisirs	Services sanitaires et sociaux, manifestations, eau
Communauté urbaine	Tous sauf	-	Services sanitaires et sociaux

Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Il convient toutefois de noter une constante dans tous ces résultats : ***l'absence d'apport de l'action communautaire, aux yeux des maires, en matière d'action sanitaire et sociale. Il s'agit donc là d'une question que les EPCI devront intégrer dans leurs futures actions, en relation avec les Départements.***

Plus généralement, le CESR a également demandé aux maires sur quelles priorités devrait porter l'action des communautés dans les prochaines années ? Il en ressort que, parmi les champs du développement économique, du développement des services aux personnes ou encore des actions en faveur de l'environnement, les ***actions communautaires considérées comme prioritaires sont variables d'une commune à l'autre.*** Si certains maires affirment que leur EPCI à fiscalité propre de rattachement doit conserver une seule grande priorité, d'autres déclarent, au contraire, que la politique intercommunale doit se structurer autour de deux, voire trois grandes priorités.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

NB : Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait de réponses multiples (4 au maximum)

Cette hiérarchie des priorités n'est cependant pas la même selon le type d'EPCI. Dans les *communautés de communes*, le développement économique (70,4%) et les services aux personnes arrivent en tête (52,5%). Dans les *communautés d'agglomération*, si le développement économique est également jugé comme le problème prioritaire (61,7%), il est suivi par les actions en faveur de l'environnement (53,2%). Enfin, dans la *communauté urbaine de Brest*, toutes les communes interrogées citent le développement économique comme le problème prioritaire.

IV. LA REGION BRETAGNE ET LA COOPERATION TERRITORIALE

A l'heure où la Région Bretagne élabore son nouveau projet territorial avec la volonté de bâtir un « *Contrat pour la Bretagne* », le CESR souhaite réaffirmer tout l'intérêt qu'il voit dans la coopération territoriale. *Celle-ci apparaît bien, dans toutes ses dimensions (communautés de communes, communautés d'agglomération, communauté urbaine, Pays, interrégional...), au terme de ce travail, comme un élément essentiel du développement régional, tant en interne à la région, qu'au-delà de l'échelle régionale.*

En interne, à l'espace régional, *les agglomérations et les Pays, au-delà de l'élaboration de leurs propres objectifs, constituent des échelles particulièrement pertinentes*, à la fois pour décliner la politique régionale, mais également pour faire remonter les problématiques locales vers l'échelon régional. *La future politique régionale devra donc conforter son appui sur les instances de coopération qui permettent à la fois d'associer élus et société civile.* Elle devra néanmoins chercher, en accord avec les Communautés d'agglomération et les Pays, à *s'appuyer sur les Conseils de développement, au besoin en mettant en place des dispositions pour les réactiver lorsqu'il convient de le faire (fléchage des aides, échanges d'expériences...).* La contractualisation entre la Région et les Pays demeurera un outil privilégié de coopération entre les deux instances. Elle devra permettre de croiser le projet régional et les projets de territoires.

Au-delà de l'espace régional, le projet régional et les projets de territoires s'intègrent dans un cadre plus large, qu'il soit national ou international. Le CESR tient donc également à rappeler ici *l'importance de la coopération interrégionale, qui constitue une autre forme de coopération territoriale qu'il convient de soutenir et sur laquelle peut s'appuyer le développement régional.*

En effet, les régions françaises, comme d'autres régions d'Europe, ont à faire face à des défis communs liés à la plus grande ouverture internationale des économies et aux transformations technologiques rapides, à une mobilité accrue des entreprises, à un accroissement de la compétition entre les activités qui met également en compétition les territoires. Dans ce contexte d'élargissement et d'accélération des compétitions à l'échelle européenne et mondiale, les *effets de taille* (lorsque des dimensions optimales doivent être atteintes dans certains domaines), les *effets de complémentarité* (quand les spécialisations sont différentes), les *effets de coûts* (dans la mesure où tout partenariat raisonné permettra d'éviter les doubles emplois ou les équipements redondants), la *visibilité* nationale, européenne et internationale, ainsi que la *capacité à conjuguer des forces de lobbying et à décliner les programmes et les aides*, en particulier au niveau européen compteront parmi les avantages déterminants de la réussite. Ainsi, dans un nombre croissant de domaines, il n'est plus possible à ces régions

d'agir seules avec suffisamment d'efficacité, encore moins d'agir en concurrence. Au contraire, s'impose une action conjointe, coordonnée, mutualisant les atouts, conjuguant les forces et les énergies des régions.

Par conséquent, *avec d'autres régions (régions limitrophes, régions des façades « Atlantique » et « Manche », régions périphériques d'Europe...), la Bretagne devra nécessairement multiplier et intensifier ses coopérations multiformes et la mutualisation de ses moyens.*

INTRODUCTION

INTRODUCTION

En quoi la coopération entre ses territoires peut-elle constituer un facteur de développement pour la Bretagne ? Telle est l'interrogation à laquelle nous allons tenter de répondre dans le cadre de cette étude. Mais, précisons tout d'abord, dans cette introduction, le champ du sujet qui sera analysé ici, la méthodologie que nous avons utilisée, ainsi que l'objectif d'une telle démarche pour le Conseil économique et social de Bretagne.

UN SUJET : LA COOPERATION TERRITORIALE ENTRE ACTEURS PUBLICS

Afin d'assurer leur développement, les territoires sont souvent amenés à travailler ensemble. Les rapprochements entre territoires sont menés sur des échelles géographiques variées allant du local à l'interrégional, voire l'international. Ils mobilisent des types d'acteurs issus du milieu public et / ou privé sur des travaux de nature diverses, allant de la réflexion commune aux projets d'actions.

La mise en place d'une démarche coopérative contribue à faire émerger des territoires de projets en fédérant des acteurs publics et/ou privés autour d'une problématique, d'une action donnée. Elle constitue également un apport aux réflexions menées localement car elle contribue à :

- la cohérence des projets menés afin d'optimiser les complémentarités, de mutualiser les moyens et les compétences ;
- une vision d'ensemble des problématiques (déplacements, économie, habitat...) grâce à la construction d'une nouvelle échelle d'observation et d'intervention. Cela introduit des regards nouveaux, croisés sur les dynamiques territoriales ;
- atteindre la « masse critique » pour envisager le projet sur un territoire pertinent ;
- un partage des expériences, de l'information et participe à la mise en réseau d'acteurs locaux.

Si nous avions, initialement, envisagé d'étudier l'ensemble des coopérations pouvant exister entre les acteurs, qu'ils soient publics ou privés, le temps et l'ampleur du sujet tel qu'il est apparu au fil des mois, n'auront pas permis de le faire. C'est pourquoi, l'idée de nous concentrer sur une approche plus détaillée de la *coopération territoriale entre les acteurs publics* a été privilégiée.

Soulignons que, délimité ainsi, le sujet reste encore très vaste. En effet, les coopérations territoriales entre acteurs publics peuvent prendre des formes très variées qui mériteraient, pour chacune d'elles, un travail spécifique. Ainsi, on peut distinguer :

- la *coopération locale autour de projets sans création de structure juridique* ;
- la *coopération locale formalisée par une structure juridique* : les syndicats, les établissements publics de coopération intercommunale, les Pays, les parcs naturels régionaux, les réseaux de villes, les opérations Grand Site (Mont-Saint-Michel...)...

- la **coopération interrégionale** reposant sur un partenariat à l'échelle de bassins de peuplement, de complexes communs (Arc atlantique) combinant des dimensions géographiques, économiques, humaines..., ou d'éléments naturels de grande ampleur tels que les bassins versants, le littoral (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), le programme d'initiative communautaire « Interreg III C », avec la mise en œuvre de projets de coopération interrégionale entre réseaux d'acteurs de régions non contiguës de l'Union européenne afin d'améliorer le développement régional et la cohésion ;
- la **coopération transnationale**, qui implique les autorités nationales, régionales et locales de l'Union Européenne dans le but de promouvoir une meilleure intégration, par la formation de grands groupes de régions européennes. La région Bretagne fait partie des « Espace Atlantique » et « Arc Manche ». Ces démarches de partenariat entre collectivités issues d'Etats différents peuvent s'insérer dans des programmes communautaires de type « Interreg III B » ou LEADER +.
- la **coopération transfrontalière**, qui permet, notamment par le programme d'initiative communautaire « Interreg III A », de promouvoir l'échange de savoirs et de pratiques et le développement d'actions communes de la part de collectivités situées de part et d'autre des frontières des Etats membres de l'Union Européenne. Dans le cas de la Bretagne, la question est de savoir si la mer constitue une frontière.
- la **coopération décentralisée** pour une collectivité locale française qui développe des relations avec une ou plusieurs collectivités étrangères. Il peut s'agir d'actions de jumelage, de promotion à l'étranger, d'aide au développement de collectivités dans certains pays, d'assistance technique, d'actions humanitaires.

Dans le cadre du présent rapport, le CESR a volontairement choisi de concentrer son travail sur la coopération locale formalisée par les « nouvelles » structures juridiques que sont les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (Communautés de communes (CC), Communautés d'agglomération (CA) et Communautés urbaines (CU)) et les Pays.

A l'heure où une nouvelle étape de la décentralisation se met en place, cette coopération locale, entre les communes (l'intercommunalité), semble la grande oubliée de la réforme alors qu'elle est apparue, ces dernières années, comme une solution permettant aux communes de répondre à un certain nombre d'enjeux locaux d'équipement et de développement. En effet, les structures intercommunales ont pour finalité, grâce à la mise en commun de moyens, de réaliser des projets trop lourds à supporter par le budget d'une seule commune. La coopération intercommunale offre des moyens supplémentaires aux collectivités pour tenter de satisfaire les attentes des citoyens en matière de développement local ou de service public de qualité.

UNE METHODE : ENQUETE, AUDITIONS, REFLEXIONS...

Afin de mener ce travail, la Commission « Aménagement du territoire, environnement » du CESR de Bretagne a tout d'abord auditionné des acteurs intéressés ou engagés dans des démarches de coopération territoriale. Ces rencontres se sont déroulées entre octobre 2003 et mai 2004 sous la forme de tables rondes, portant tour à tour sur les Pays ; les communautés de communes ; les communautés d'agglomération et la communauté urbaine de Brest ; et enfin

l'action de la Région Bretagne, des autres collectivités locales (Départements...) et des services de l'Etat en matière de politique territoriale.⁵

Au cours de ces auditions, les représentants d'EPCI ont exposé leur analyse. Toutefois, il manquait à la Commission, une vision communale de l'intercommunalité. C'est pourquoi, le CESR de Bretagne a alors décidé de réaliser une enquête auprès des maires de la région afin de connaître leur appréciation de l'intercommunalité et de ce qu'elle apporte au développement territorial.

Au cours de l'été 2004, quatre types de questionnaires ont alors été adressés aux 1 268 maires de Bretagne ; ces derniers étant différenciés selon que la commune est membre d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération, de la communauté urbaine de Brest ou n'adhère à aucun EPCI à fiscalité propre.

246 communes ont répondu à ce questionnaire (242 seulement ont pu être pris en compte⁶), soit 19,1% des communes bretonnes, dont 230 communes membres d'un EPCI à fiscalité propre et 12 communes « isolées » (hors EPCI à fiscalité propre).

Tout laisse à penser que l'on peut considérer que les résultats de cette enquête sont représentatifs :⁷

- la structure démographique des communes ayant participé à l'enquête correspond de près à celle de l'ensemble des communes bretonnes ;
- ces communes se répartissent assez bien dans l'espace ;
- 78,6% des EPCI à fiscalité propre sont représentés dans l'enquête par le biais de leur(s) commune(s) membre(s) ;
- tous les « Pays » sont représentés dans l'enquête par le biais de plusieurs communes membres.

Toutefois, il convient de signaler toutes les précautions qui doivent accompagner l'interprétation de ces résultats. En effet, nous tenons à signaler que ces résultats ne doivent pas être considérés comme des réponses constituant un état des lieux objectif de la réalité intercommunale en Bretagne, mais que leur intérêt réside dans le fait qu'ils sont le reflet de *l'appréciation* des maires ayant participé à l'enquête.

Ces résultats seront repris tout au long des analyses de ce rapport. Les maires ont également été conduits à s'exprimer sur certaines questions ouvertes. Les réflexions formulées à cette occasion apparaîtront également au fil du texte sous la forme de citations en italique.

DES OBJECTIFS

Après avoir montré que la coopération territoriale en Bretagne relève d'une tradition ancienne (Partie 1), cette étude analyse les pratiques de coopération en Bretagne en tentant d'établir un état des lieux, puis en dressant un diagnostic de ces coopérations : état d'avancement,

⁵ Voir la liste des personnes auditionnées et rencontrées en annexe 1

⁶ Quatre questionnaires nous sont parvenus trop tardivement

⁷ Pour des résultats plus complets, consulter la note synthétique de présentation de l'enquête en annexe 2

objectifs, véritable degré d'intégration (c'est à dire mesure des véritables transferts de compétences et de moyens opérés entre les acteurs et la structure de coopération), ainsi que leur évolution dans le temps (Partie 2).

Ce travail tente notamment de vérifier si toutes les compétences transférées à la structure de coopération sont réellement mises en œuvre et si le type de système fiscal retenu reflète fidèlement cette situation.

Enfin, cette étude s'attache à analyser si la coopération est réellement au service du développement de la Bretagne et si « l'offre de coopération » semble adaptée aux attentes et aux besoins de la population (Partie 3).

Nous souhaitons que ce travail apporte des éléments utiles pour nourrir la réflexion de la Région Bretagne sur l'élaboration d'un « *nouveau contrat pour la Bretagne* » et de sa nouvelle politique territoriale.⁸ Nous souhaitons également que ce travail apporte des éléments qui pourraient être repris lors de l'élaboration du prochain Contrat de Plan Etat-Région.

⁸ « Nous voulons construire un **nouveau contrat pour la Bretagne**, comme il y a eu dans le passé le premier plan pour la Bretagne (cela a d'ailleurs été le seul mais il l'a beaucoup bouleversée). Si nous pouvions trouver une stratégie commune pour un nouveau contrat pour la Bretagne qui soit le catalyseur de nos volontés, qui permette de bouleverser la donne, qui permette de croire à l'action publique, je pense que nous avons des chances de pouvoir surmonter toute une série de difficultés qui sont devant nous, et nous avons des chances de pouvoir donner, dans ce nouveau contexte, confiance à nos concitoyens de Bretagne » - Discours prononcé par Jean-Yves LE DRIAN, Président du Conseil régional de Bretagne, lors des 1^{ères} Assises régionales des territoires organisées par la Région, à Morlaix, le 27 novembre 2004

PARTIE 1 :

LA COOPERATION TERRITORIALE : UNE DEMARCHE ANCIENNE ET VIVACE EN BRETAGNE

Coopérer, voilà un terme que les Bretons affectionnent particulièrement. En Bretagne, la coopération est toujours apparue comme essentielle pour assurer le développement du territoire, des territoires.

Ainsi, en Bretagne, la tradition de coopération est forte et vivace depuis des années (Chapitre 1). Cela s'explique principalement par la conviction que les Bretons ont toujours eu qu'ils devaient se regrouper, mutualiser leurs réflexions, leurs combats, leurs actions pour faire face, durablement, aux mutations d'une société en perpétuel mouvement et pour s'assurer du développement d'une région qui a beaucoup évolué, particulièrement depuis un demi-siècle (Chapitre 2).

Chapitre 1 :

La coopération : une habitude en Bretagne

PLAN

SECTION 1. COOPERER POUR SE DEVELOPPER AU LENDEMAIN DE LA GUERRE

1. La nécessité de se relever de la guerre
2. Un sursaut des acteurs régionaux...
3. ... relayé au plan local
4. Une tradition de coopération qui perdure

SECTION 2. DIFFERENTES MANIERES DE COOPERER POUR LES TERRITOIRES

1. Des outils institutionnels pour coopérer
2. Une contractualisation de l'action publique

SECTION 3. AU-DELA DE LA COOPERATION, DES TENTATIVES DE FUSION DES COMMUNES

La Bretagne est, par essence, une terre de coopération.

Accordons-nous d'abord sur la signification du terme « coopérer ».

Etymologiquement, « *coopérer* », du latin *operari*, c'est travailler ensemble. Dans le cadre du présent rapport, nous entendrons donc par « coopération », la capacité de collaboration et de participation de plusieurs acteurs à un projet commun.

La coopération permet de se regrouper au sein d'une structure, informelle ou non (établissement public, association...), soit pour assurer certaines prestations, soit pour élaborer de véritables projets de développement. Elle vise donc à « *faire travailler les hommes ensemble, leur montrer qu'au-delà de leurs divergences ou par dessus les frontières, ils ont un intérêt commun* ». ⁹

Cet intérêt commun, les Bretons l'ont parfaitement intégré, et plus particulièrement après la seconde guerre mondiale à la suite de laquelle la Bretagne devait se relever unie (Section 1). Cette coopération a pu prendre diverses formes : d'abord informelle, elle s'est, au fil des années, institutionnalisée (Section 2).

SECTION 1. COOPERER POUR SE DEVELOPPER AU LENDEMAIN DE LA GUERRE

1. LA NECESSITE DE SE RELEVER DE LA GUERRE

La Bretagne sort de la seconde guerre mondiale appauvrie et fragilisée. Avec une « *économie à la dérive* » (une agriculture peu modernisée et une industrie affaiblie), un « *enclavement* » prononcé (sous-équipement en infrastructures ferroviaires, routières, aériennes, de télécommunications), une « *pauvreté* » de sa population au regard de la moyenne française et un « *exode* » des jeunes et des femmes vers des terres plus prometteuses, ¹⁰ les acteurs bretons prennent conscience, à la fin des années 1950, de la nécessité de réagir et de se regrouper pour enrayer cette tendance. Un seul maître mot s'impose : « coopérer ». Cette volonté des acteurs produira ses fruits puisqu'elle sera à l'origine d'un réel développement dynamique régional.

Mais, sous quelle forme cette dynamique s'est-elle traduite ?

En tout premier lieu, on a eu affaire à un formidable élan des acteurs régionaux, qui a également été relayé localement.

2. UN SURSAUT DES ACTEURS REGIONAUX...

Cette volonté mobilisatrice pour se relever de la guerre et des risques de déclin de la Bretagne a sans doute été suscitée par la publication, en 1947, de l'ouvrage de Joseph MARTRAY « Le problème breton et la réforme de la France » ¹¹. L'auteur y lançait un appel à l'unité des

⁹ Jean MONNET

¹⁰ Yves MORVAN, *Demain la Bretagne ou la métamorphose du modèle breton*, ed Apogée, 1997

¹¹ Joseph MARTRAY, *Le problème breton et la réforme de la France*, Edition de Bretagne, la Baule, 1947

Bretons pour pallier le déclin économique de la région, et proposait des mesures concrètes pour l'enrayer.

Quelques années plus tard, en 1950, se crée le CELIB, Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons, composé de parlementaires, de représentants des collectivités publiques, du monde financier, professionnel, syndical et culturel.

Reconnu par l'Etat comme interlocuteur régional par décret du 15 octobre 1955, le CELIB doit cependant adapter sa structure aux normes nationales. Sa commission d'expansion économique joue le rôle d'un bureau d'études chargé d'analyser les problèmes, d'imaginer des solutions, d'élaborer des programmes. Elle constitue également un centre d'échanges d'idées, de connaissances, de réflexions pour les cadres, les animateurs des organisations qui la composent ; et les responsables retransmettent ces idées dans toutes les couches de la population. Le CELIB est aussi un centre d'animation, une « couveuse » d'organismes nouveaux, à vocation spécialisée, qui vont s'efforcer d'améliorer les structures et de développer de nouvelles initiatives en faveur de la Bretagne. Avec sa commission parlementaire qui, jusqu'en 1970, siège au moins une fois par mois au Palais Bourbon, le CELIB constitue un groupe de pression sur le Gouvernement, le Parlement et l'Administration pour promouvoir les intérêts bretons.

L'action du CELIB s'articulait autour de plusieurs objectifs :

- faire de la Bretagne la région prioritaire de la politique d'aménagement du territoire, même si celle-ci n'a jamais été conçue, par la Bretagne, comme une politique d'assistance, mais plutôt comme le moyen d'établir un cadre dans lequel ses initiatives pourraient ensuite se développer naturellement ;
- redonner un second souffle à une industrie exsangue pour compenser les effets dramatiques de l'exode rural et un solde migratoire négatif ;
- sortir la région d'un isolement, tant intellectuel que matériel ;
- maintenir ou retrouver un héritage culturel auquel les Bretons sont attachés ;
- contribuer au développement de la régionalisation.

« Dans les dernières années de la IV^{ème} République, le CELIB fait prendre conscience aux Bretons eux-mêmes qu'ils peuvent prendre en main la construction de leur propre avenir. Révolution mentale qui, à terme, compte davantage que les actions sur le pouvoir central »¹² qui ont pourtant été nombreuses.

En 1961, René PLEVEN, Président du CELIB, propose une loi-programme pour la Bretagne, qui sera effectivement mise au point par la Commission Régionale d'Expansion Economique (C.R.E.E.), présidée par Michel PHILIPPONNEAU. L'élaboration de ce programme va mobiliser toutes les forces vives de la région. Un énorme travail de synthèse va être réalisé à partir de 53 rapports préparatoires s'appuyant sur des recherches à caractère scientifique. Le rapport d'ensemble prendra la forme d'une proposition de loi divisée en plusieurs chapitres.

¹² Michel PHILIPPONNEAU, *Géopolitique de la Bretagne*, Editions Ouest-France, 1986, p58

Le premier concernait les conditions de vie, le second visait à réduire l'émigration des Bretons, le troisième fixait enfin le cadre d'un aménagement équilibré du territoire régional basé sur le développement de trois pôles principaux (Rennes, Brest et Lorient), quatre pôles secondaires (Quimper, Saint-Brieuc, Saint-Malo et Vannes), et de villes moyennes et petites se situant dans leur zone d'influence et capables de revitaliser les zones rurales. Les deux autres chapitres étaient consacrés aux moyens devant permettre d'atteindre ces objectifs dans les domaines des transports, de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat, de la pêche, du tourisme, du commerce, des équipements sociaux.

Néanmoins, en 1964, le gouvernement renonce à cette loi programme pour la Bretagne. Dans le même temps, il met en place une réforme administrative, en créant notamment les Commissions de Développement Economique Régional (CODER), ancêtres des Conseils économiques et sociaux régionaux actuels, qui réunissaient des représentants politiques, économiques et sociaux de la région. La CODER de Bretagne sera présidée par M. René PLEVEN et comptera d'éminents membres du CELIB.

C'est à cette époque qu'une scission va apparaître au sein du CELIB, dont l'action et l'influence vont progressivement se réduire, pour se limiter, *in fine*, à des missions d'étude et d'information. Il n'en demeure pas moins que cette union des forces bretonnes, à laquelle il ne semble guère exister d'équivalent dans d'autres régions, a participé au développement régional de l'après-guerre.

Néanmoins, la démarche coopérative perdurera. Ainsi, des organes de développement se créent : Société de Développement Régional (SDR), Société d'Economie Mixte pour l'Aménagement et l'Equipeement de la Bretagne (SEMAEB), tandis qu'au plan national se met en place, en 1963, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR).

Même si les CODER ont été scindées en deux par le législateur en 1972, les élus formant le Conseil régional, d'une part, et les représentants du monde économique et social, le Comité économique et social, d'autre part, les acteurs bretons ont su continuer à travailler ensemble, particulièrement sur des projets qui engageaient l'avenir de la région (infrastructures...).

Finalement, la dynamique de développement de l'après-guerre est à la fois le fait de l'initiative de l'Etat, et également de la mobilisation des acteurs régionaux et locaux qui ont su rebondir sur les propositions de l'Etat.

Ces habitudes de coopération, ce travail en commun des acteurs régionaux se retrouvent également localement, à l'échelle de territoires vécus.

3. ... RELAYE AU PLAN LOCAL

La dynamique de coopération et d'union des acteurs qui était celle du CELIB n'existait pas seulement à l'échelle régionale mais prenait également des formes diverses localement, plus particulièrement à l'échelle de ce que l'on appelle à présent les « Pays ».

C'est ainsi que, dans les décennies 1970 et 1980, la Bretagne a vu se développer les Comités de Pays (ou Comités d'expansion), organismes d'études et de mobilisation locale.

Cette démarche s'inscrivait, dans les territoires, dans une double dynamique :

- la politique de rénovation rurale qui visait à mieux coordonner les interventions des services de l'Etat et la procédure des Plans d'Aménagement Rural (PAR) ;
- la forte volonté des acteurs locaux (élus, socioprofessionnels...) de s'organiser, de proposer des solutions à leurs problèmes, de peser sur les choix sans attendre que l'Etat s'y intéresse.

Le tableau ci-dessous suffit à retracer cette tradition de coopération des acteurs locaux.

LES COMITES DE PAYS EN BRETAGNE AU DEBUT DES ANNEES 1980

Départements	Comité de Pays	Date de création	Nombre de communes	Population couverte en 1975 (nombre d'habitants)
22	Comité de développement des Pays de Rance (CODEPRAN)	1973	84	85 000
	Pays du Mené	1965	16	17 532
	Pays du Trieux	-	3 cantons	-
29	Comité d'expansion de Cornouaille (CECOR)	1971	117	?
	Société d'économie mixte d'étude du nord Finistère (SEMENF)	1964	156	456 443
35	Comité de développement du Pays de Montfort (CDPM)	?	45	-
	Comité de développement du Pays de Vitré (CDPV)	1973	65	74 773
	Comité d'expansion économique et social de l'arrondissement de Saint-Malo (CESAM)	1972	62	124 733
	Pays de Fougères (CREDAF et ACF)	1969	57	76 800
	Centre d'études économiques et sociales du Pays de Rennes (CESPAR) puis CODESPAR (1984)	1978	-	-
56	Centre Est Bretagne	1967	51	58 327
	Comité d'expansion du Pays de Lorient (EXPANLOR)	1973	15	?

	Pays d'Auray	1978	29	-
	Pays de Vannes	-	11	68 305 (en 1981)
22 - 29 - 56	Comité interdépartemental de développement économique du Centre Ouest Bretagne (CIDECOB)	années 1970	-	106 467 (en 1981)
35 - 44 - 56	Comité de coordination pour l'aménagement des Pays de Vilaine (COCAPAR)	1969	84	85 000

Source : d'après Paul HOUÉE, *Les Pays en Bretagne, 1982*, in Daniel GUEZENOC, *Quand les Pays deviennent réalité en Bretagne : définition d'une typologie des Pays bretons*, Mémoire de DESS Aménagement et collectivités locales, Université de Rennes II Haute-Bretagne, novembre 2000, annexe 2

L'abondance de ces comités témoigne de la capacité ancienne des acteurs locaux à se prendre en main et à coopérer pour assurer l'avenir de leur territoire. Ces Comités ont, le plus souvent, préfiguré les territoires et les dynamiques des Pays consacrés par la Loi VOYNET de 1999.

4. UNE TRADITION DE COOPERATION QUI PERDURE

Les Bretons expriment donc ainsi une sensibilité coopérative. Ce caractère est partagé non seulement par les acteurs institutionnels, « représentatifs », mais également par toutes les strates de la population. Les Bretons sont habitués à coopérer dans leur vie quotidienne. Le CESR, dans ses derniers rapports,¹³ a largement eu l'occasion de montrer l'ampleur de l'investissement des Bretons dans la vie associative et collective.

L'histoire économique et sociale de la région et le tempérament des Bretons sont fortement empreints de l'esprit coopératif et du sens de la mutualisation.

L'importance de l'économie sociale et solidaire (qui regroupe les coopératives, les mutuelles, les associations et les autres acteurs de l'économie sociale ; autant d'instances basées sur la coopération et la mutualisation), en Bretagne, en est tout d'abord une illustration avec plus de 20 000 entreprises, 660 000 familles de Bretagne adhérentes d'une mutuelle-santé ; près de 800 000 Bretons bénévoles dans une association.¹⁴ En 2000, l'INSEE révélait même que « en termes d'emplois, l'économie sociale représente 14% de l'économie privée et semi-publique bretonne. Ce poids situe la Bretagne parmi les trois premières régions françaises derrière le Poitou-Charentes, qui abrite la ville de Niort et ses nombreux sièges sociaux de mutuelles et la Basse-Normandie. C'est essentiellement la forte part des coopératives agricoles qui différencie la Bretagne et la porte à ce niveau, puisque l'emploi

¹³ CESR de Bretagne, *Les jeunes de 16 à 25 ans : une chance pour la Bretagne*, Rapporteurs : Andrée CARIO et Jean LEMESLE, novembre 2003

CESR de Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, Rapporteur : Alain EVEN, janvier 2004

CESR de Bretagne, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Rapporteurs : Pierre EUZENES et François LE FOLL, juin 2004

¹⁴ Source : www.cres-bretagne.org

*dans ces entreprises représentent presque 20 % des postes de l'économie sociale contre 12,5% au niveau national (hors Ile de France) ».*¹⁵

En effet, le **secteur agricole a également particulièrement bien su tirer profit des avantages de la coopération**. La mise en œuvre de la Politique Agricole Commune (PAC), en 1960, correspondait à une forte attente des agriculteurs bretons. Les plus jeunes d'entre eux, formés par les mouvements de jeunesse, et refusant leur pauvreté et leurs conditions de vie précaires, ont saisi les opportunités des objectifs fixés par la PAC pour se moderniser, développer et rationaliser leur production, et organiser une solidarité grâce à la création d'une multitude de coopérations (Coopératives d'Utilisation du Matériel Agricole (CUMA), groupements de producteurs, cycles de formation agronomique, économique et de gestion...)

Dans ce contexte de coopération « inter population, inter acteurs », il était normal que les territoires dans lesquels vivent ces hommes et ces femmes, et qui sont également dirigés par ces mêmes hommes et femmes, soient amenés à coopérer et s'inscrivent dans cette dynamique.

SECTION 2. DIFFERENTES MANIERES DE COOPERER POUR LES TERRITOIRES

Les territoires disposent d'une large panoplie pour se regrouper et coopérer. Celle-ci va en effet de la création de structures institutionnelles à la mise en œuvre de démarches plus informelles.

Une évidence semble néanmoins s'imposer : toutes ces formes seront amenées à se développer dans les prochaines années. En effet, comme le mentionne Jacques CAILLOSSE,¹⁶ *« La coopération territoriale est assurée d'un bel avenir, elle est inscrite en creux dans notre système juridique. Certes, elle est absente de la Constitution, mais elle est nécessaire. Les collectivités locales sont « condamnées » à la coopération. Celles qui la « boudent » ont une attitude suicidaire ».*

Par ailleurs, *« le développement de la décentralisation (avec les transferts de compétences prévus) implique que les collectivités locales coopèrent entre elles. On a fait le deuil de la théorie des blocs de compétences. La complexité va s'accroître avec les nouveaux transferts de compétences ».* Cette nouvelle donne va obliger, aux côtés des outils institutionnels créés pour coopérer, à utiliser davantage les procédures contractuelles.

1. DES OUTILS INSTITUTIONNELS POUR COOPERER

Il convient ici de recenser, succinctement, les possibilités offertes aux collectivités territoriales, et essentiellement aux communes, pour coopérer. Ces possibilités sont nombreuses et peuvent relever aussi bien du Droit privé que du Droit public.

¹⁵ INSEE Bretagne, « L'économie sociale et solidaire : un champ complexe et varié », *Octant*, n°84, décembre 2000

¹⁶ Audition de M. Jacques CAILLOSSE, *Professeur de Droit public à l'Université Paris II*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 7 octobre 2003

1.1. Des outils de Droit privé

Les collectivités territoriales disposent essentiellement de deux outils de Droit privé pour coopérer.

Elles peuvent tout d'abord choisir la forme de ***l'association loi 1901*** pour mettre en œuvre un projet commun de développement. Cela a ainsi été le cas des Agences de développement, Comités de bassin d'emploi, Comités d'expansion...

Elles ont également la faculté de constituer une ***Société d'Economie Mixte Locale (SEML)***. En effet, le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) prévoit que « *Les Communes, les Départements, les Régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général (Article L1521-1).*

Comme le précise le Code Général des Collectivités territoriales (CGCT), l'objet social d'une SEML est donc limité aux compétences reconnues aux collectivités locales par la loi.

Lorsqu'une SEML exerce une activité d'intérêt général, elle doit, lors de ses interventions, s'assurer, d'une part, que celles-ci correspondent effectivement à une activité *d'intérêt général*, d'autre part, que les conditions de la création ou des interventions ne faussent pas le jeu de la concurrence en portant ainsi atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Toutefois, il est toujours possible, pour une ou plusieurs collectivités locales, de créer une SEML, dès lors que cette création est fondée sur des considérations tirées de l'intérêt des collectivités, et du fonctionnement du service. La SEML ne pourra alors légalement intervenir au bénéfice des collectivités que dans des conditions d'égale concurrence avec les opérateurs privés.

Lorsque l'on parle de coopération entre les collectivités territoriales, on omet fréquemment cette forme juridique. Elle est pourtant répandue et peut, notamment, permettre, en termes de politiques d'aménagement, de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, ou encore de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.¹⁷

1.2. Des outils de Droit public

Les collectivités locales disposent également d'une palette d'outils de Droit public pour coopérer ; cette forme est d'ailleurs celle qui est privilégiée et dans laquelle s'inscrivent la plupart des démarches de coopération territoriale.

¹⁷ Pour davantage d'informations, consulter le site Internet de la Fédération des Sociétés d'Economie Mixte : <http://www.federationdessem.org/>

1.2.1. Le Groupement d'Intérêt Public de Développement Local (GIPDL)

Le **Groupement d'Intérêt Public** (GIP) a été institué par la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. L'objectif était de faciliter les formes de partenariat et la coopération entre les différents acteurs publics et privés sur des objectifs d'intérêt général.

Depuis, de nouvelles formules de GIP ont été instituées dans des domaines aussi divers que la politique du tourisme, de l'action sanitaire et sociale, de la culture et de la politique de la ville.

En 1999, le législateur a souhaité préserver la dynamique de Pays issue de la loi du 4 février 1995 (dite loi PASQUA) en lui dédiant une structuration légère. L'association loi 1901 ne présentant pas de garanties suffisantes au regard de la gestion des fonds publics, Philippe DURON, Rapporteur de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT de 1999) à l'Assemblée nationale, a ainsi proposé la création d'une structure ad hoc : un **Groupement d'Intérêt Public de Développement Local (GIP-DL)**.

Le GIP-DL est une personne morale de droit public. Créé par une convention entre ses membres fondateurs, il est limité dans le temps à la réalisation de son objet (la charte de Pays). Il répond aux caractéristiques des administrations de mission : *spécialité* (objet précisé par la loi), *transversalité*, *légèreté* (animation, coordination, absence de gestion de services ou de maîtrise d'ouvrage) et *souplesse* (liberté d'adapter les statuts, le fonctionnement). Dans son organisation, le GIPDL est très proche d'une association. Ne comportant pas de contrôle *a priori*, il est seulement soumis au contrôle *a posteriori* (Cour des Comptes, contrôle de légalité applicable aux communes), tout comme le sont les collectivités territoriales depuis les premières lois de décentralisation.

Plus récemment, le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, en discussion au Parlement, prévoit néanmoins de créer une nouvelle catégorie de GIP qui se substituerait aux GIP-DL : le « **GIP aménagement du territoire** », permettant la conduite au niveau national, régional ou local d'actions dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique.

Les GIP-DL et les futurs « GIP aménagement du territoire » sont, et seront, des outils utiles aux collectivités pour coopérer entre elles, notamment dans les logiques de type « Pays ». Cependant, il faut préciser que cette forme juridique est moins utilisée que la forme de l'Etablissement public.

1.2.2. L'établissement public

Personne morale de droit public, un établissement public dispose d'une certaine autonomie administrative et financière afin de remplir une *mission d'intérêt général*, précisément définie, sous le contrôle de l'Etat.

Chaque établissement public est rattaché à une administration qui le contrôle. Il existe ainsi des établissements publics nationaux rattachés à l'Etat, et des établissements publics locaux rattachés à une Commune, un Département ou une Région. L'établissement public est un moyen supplémentaire à la disposition des collectivités territoriales pour coopérer entre elles.

On distingue l'Etablissement Public Administratif (EPA) de l'Etablissement Public à caractère Industriel ou Commercial (EPIC), en fonction de la nature de leur activité. Les EPA sont majoritairement soumis au droit public et les EPIC au droit privé, bien qu'ils bénéficient, en tant que personnes morales de droit public, de certains privilèges de droit public.

Mais, dans le cadre de ce rapport, nous aborderons surtout la catégorie des ***Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)*** qui constituent l'outil privilégié de la coopération territoriale, tout en précisant que la forme de l'établissement public n'est pas réservée à la coopération intercommunale, mais qu'elle concerne également la coopération entre des collectivités telles que les Départements, les Régions... (Les Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) en sont une illustration. Ils associent des collectivités territoriales afin de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau).

1.2.2.1. Un outil de coopération inter-collectivités

En France, les Départements, les Régions... ont la possibilité de s'associer entre eux et avec d'autres acteurs au sein d'établissements publics. Si de telles initiatives existent en matière de coopération culturelle ou foncière,¹⁸ les acteurs n'exploitent pas cette forme autant qu'ils pourraient le faire. En effet, les Départements et les Régions préfèrent utiliser d'autres formes juridiques (associations...) ou procéder de façon plus informelle.

Comme nous le verrons ci-après, on utilise, en matière de coopération intercommunale, des « outils lourds », alors que pour la coopération interdépartementale et interrégionale, on se place davantage dans des logiques informelles, sans forme juridique précise.

1.2.2.2. La coopération intercommunale : un fort développement en Bretagne

En Bretagne, les communes, dès qu'elles en ont eu la possibilité, ont choisi de se regrouper au sein d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) afin de gérer en commun des équipements, des services publics, d'élaborer des projets de développement économique, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire à l'échelle plus vaste que celle d'une commune. Par cet acte, elles transfèrent donc aux groupements des compétences leur conférant le pouvoir décisionnel et le pouvoir exécutif au titre des compétences déléguées. Certaines de ces compétences doivent être transférées obligatoirement, d'autres de façon optionnelle, nous y reviendrons dans la deuxième partie de ce document.

En donnant la qualification d'établissement public aux différentes structures de coopération intercommunale qu'il a mises en place depuis la fin du XIX^{ème} siècle, le législateur a marqué leur différence de nature par rapport aux collectivités territoriales. Alors que ces dernières ont une compétence à vocation générale sur leur territoire, l'établissement public est, au contraire, régi par le *principe de spécialité*. Il exerce, en conséquence, des compétences strictement limitées par son statut ; que ces compétences résultent directement de la loi ou qu'elles aient été définies librement par les communes.

¹⁸ Par exemple, la Région Bretagne va se doter, dans les prochains mois, d'un Etablissement Public Foncier Régional dont la vocation sera d'acquérir des espaces fonciers pour les collectivités territoriales qui le demandent afin d'aider à réduire les coûts de construction dans les agglomérations et les communes littorales où la pression est forte, de soutenir les petites communes dans leurs projets immobiliers, de conforter les politiques de préservation des espaces naturels et de gérer le foncier sur des projets de reconversion de friches industrielles.

L'établissement public de coopération est administré par un conseil composé de délégués élus par les communes. Le Conseil municipal peut à tout moment procéder au remplacement de ses délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs.

Les EPCI ne sont pas des collectivités territoriales. Ils font bien partie des « institutions » territoriales mais, contrairement aux « collectivités » proprement dites, ils sont d'abord une pratique avant d'être une structure. Pour reprendre une distinction établie par Michel CROZIER,¹⁹ la coopération intercommunale privilégie le jeu des acteurs par rapport aux règles et aux procédures du système.

1.2.2.2.1. Deux formes d'EPCI

L'Etablissement Public de Coopération Intercommunale demeure encore, actuellement, en France, la forme la plus élaborée de coopération intercommunale.

On distingue deux formes d'EPCI :

- ceux qui sont *financés par les contributions de leurs membres* (tels les syndicats intercommunaux à vocation unique ou les syndicats intercommunaux à vocation multiple)
- ceux qui *disposent d'une fiscalité propre* (communautés urbaines, d'agglomération ou de communes avec, soit une taxe additionnelle aux taxes prélevées par la commune, soit une taxe dont le produit lui revient intégralement (taxe professionnelle unique).

La Bretagne a connu ces deux formes d'EPCI, mais à des périodes différentes. Si la coopération intercommunale dans la région a commencé avec la première forme elle s'est, depuis plusieurs années, réorientée vers la seconde, plus intégrée.

1.2.2.2.2. Une longue histoire de coopération entre communes²⁰

Depuis très longtemps, l'intercommunalité tente de répondre à un besoin nécessaire de création de services, d'équipements et d'infrastructures en commun. Le développement des structures de coopération intercommunale s'est réalisé dans un contexte de très fort émiettement communal qui constitue, en Europe, une situation spécifique à la France (36 779 communes dont 32 000 communes comptant moins de 2 000 habitants, selon le recensement de 1999).²¹ L'Espagne ne compte que 8 082 communes, l'Italie 8 074, la Grèce 5 921, la Belgique 589, le Portugal 305, la Suède 286..., alors que la Bretagne en compte à elle seule 1 269, bien que la région a un maillage communal moins important que d'autres régions. Ce contraste tient à ce que, à la différence de la France, les autres pays d'Europe ont mené à bien des politiques de réduction du nombre de leurs communes. En France, l'échec des tentatives de regroupement des communes, comme la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, aux résultats très limités, a rendu d'autant plus nécessaire la mise en place de différentes formes de coopération.

¹⁹ Fondateur du Centre de Sociologie des Organisations

²⁰ Voir les grandes dates de la coopération intercommunale en annexe 3

²¹ Voir l'état des lieux des collectivités territoriales en Europe en annexe 4

1.2.2.2.1. Le regroupement intercommunal amorcé par l'association syndicale

La loi du 5 avril 1884, qui met en place le Code municipal, proclame l'autonomie communale en confirmant l'élection du Maire par et au sein du Conseil municipal, mais aussi, en autorisant les réunions intercommunales. Celles-ci sont issues d'ententes et de conventions temporaires passées entre deux ou plusieurs Conseils municipaux afin de réaliser des ouvrages d'art ou de créer des institutions en commun.

La loi du 22 mars 1890, en créant le *syndicat intercommunal à vocation unique* (SIVU), autorise les communes à s'associer durablement autour de deux règles essentielles, garantes d'une autonomie communale que l'on pressent déjà menacée : l'égalité et l'unanimité. Cette structure, délaissée à ses débuts, est plébiscitée à partir de la fin de la première guerre mondiale en raison de l'électrification rurale.

S'inspirant du syndicat intercommunal à vocation unique, le *syndicat mixte* est créé par décret en 1955. Il offre la possibilité aux collectivités locales de coopérer, par convention, avec des établissements publics. Quant au *syndicat intercommunal à vocation multiple* (SIVOM), créé par l'ordonnance du 5 janvier 1959, il facilite l'intervention communale dans la gestion des équipements et dans les domaines techniques.

Comme on le verra plus loin, malgré l'apparition de structures de coopération plus intégrées et plus poussées, notamment avec la loi du 12 juillet 1999, les SIVU et SIVOM continuent de faire partie, en Bretagne, du paysage institutionnel de la coopération.

En effet, l'enquête réalisée par le CESR de Bretagne auprès des Maires de la région fait ressortir que près de 84% d'entre eux déclarent que leur commune est encore membre d'un SIVU et/ou d'un SIVOM. Ces syndicats exercent principalement des compétences relatives à l'eau et l'assainissement, la collecte et le traitement des ordures ménagères, la voirie, l'électrification, les centres de secours ou encore le transport scolaire... Toutefois, ces compétences entrant progressivement dans l'escarcelle des compétences des nouvelles communautés à fiscalité propre que sont les communautés de communes, d'agglomération ou urbaines, on peut imaginer qu'au fil du temps, les SIVU et les SIVOM vont être amenés à disparaître.

1.2.2.2.2. Le District et la Communauté urbaine

Les communes ne voulant pas perdre leur identité par les opérations de fusion initiées à maintes reprises, et dont il sera également question dans ce rapport, la coopération entre les communes est alors apparue nécessaire car l'éparpillement communal empêchait, ou freinait, la réalisation de projets d'envergure. Or, les syndicats intercommunaux à vocation unique se révélaient de moins en moins bien adaptés. Nombreux, ils s'enchevêtraient et étaient souvent mal organisés.

C'est pourquoi, en créant le *district urbain*, par l'ordonnance du 5 janvier 1959, l'Etat propose aux communes de s'associer de manière volontaire dans un établissement public de coopération intercommunale, et de confier, à ce dernier, au moins deux compétences obligatoires (les services du logement et les centres de secours contre l'incendie), les autres compétences déléguées étant facultatives.

La *communauté urbaine*, instituée par la loi du 31 décembre 1966 (ne concernant à l'origine que les agglomérations de plus de 50 000 habitants), est une forme de coopération très

intégrée : compétences étendues dans les domaines de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de la réalisation des principaux équipements urbains et de la gestion des services publics, et régime de fiscalité propre. Si le mode de création général reste volontaire, la loi crée d'office quatre communautés urbaines : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

A l'échelle de la France, le *district* (le qualificatif « urbain » est supprimé en 1970) n'a pas connu le succès escompté, ni en nombre (90 districts en 1970), ni en termes de compétences exercées (des politiques d'aménagement et de développement concertées ne sont exercées qu'à Nancy, Montpellier et Tourcoing). Néanmoins, la Bretagne s'est montrée intéressée par ce type de coopération puisque plusieurs agglomérations décidèrent de se lancer dans la constitution de tels regroupements, non sans difficultés parfois, il est vrai.

C'est ainsi que, dès l'adoption de la loi créant les communautés urbaines, le maire de Rennes, Henri FREVILLE, propose aux communes de l'agglomération rennaise de créer une telle structure pour développer et contrôler l'urbanisation. *« Cette première tentative, mal préparée, échoue, les maires des autres communes refusant cette formule, de peur de la mainmise de la ville centre sur leur territoire. Le projet est néanmoins réactivé à la suite de la décision de l'Etat, en 1968, de décentraliser certaines grandes écoles à Rennes. Par les besoins en terrains d'accueil qu'elles suscitent, ce sont elles qui vont conduire à la mise en place d'une structure intercommunale pour réaliser les aménagements nécessaires »*.²² Un district de l'agglomération rennaise verra donc le jour le 9 juillet 1970, regroupant 27 communes. A ce sujet, le Maire de Rennes avait introduit le débat sur l'opportunité de la création du district avec les termes suivants, qui révèlent l'esprit dans lequel la coopération intercommunale s'est réalisée : *« D'une part, parce que je crois de toutes mes forces aux vertus de la solidarité plus que jamais nécessaire en notre temps, de l'autre parce que je crois que les libertés communales ne pourront être, en fin de compte, sauvées que par l'association et l'entraide. De même que les nations et les provinces occidentales ne préserveront leur originalité et leurs traditions que dans le cadre de l'Europe, de même, les communes ne subsisteront que dans la mesure où elles sauront s'associer pour s'équiper, travailler et prospérer »*. Néanmoins, pendant les trente années qui suivront, la communauté urbaine demeurera un repoussoir pour tous les projets de l'agglomération rennaise. Toute réforme sera, au premier abord, suspectée d'être le premier mécanisme d'un engrenage entraînant les élus vers cette communauté urbaine que refuse la majorité d'entre eux.

Rennes n'est pas la seule agglomération bretonne à avoir retenu la forme du district. Ainsi, ce fut également le cas des agglomérations de Saint-Brieuc, Lorient et Vannes, mais plus tardivement.

A l'échelle de l'agglomération lorientaise, l'intercommunalité a débuté en 1974 avec la naissance d'un SIVOM²³ regroupant les 6 communes situées au cœur géographique de l'agglomération pour mettre en place des services à la population que les communes n'arrivaient déjà plus à assumer efficacement seules. *« Il s'agit d'un SIVOM à la carte, peu contraignant du point de vue de la solidarité, qui jouera un rôle important dans la création d'une culture de la solidarité intercommunale volontaire, respectueuse des identités communales. C'était un enjeu fort dans une agglomération dans laquelle la Ville-Centre, au*

²² Catherine GUY, Laurent GIVORD, *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire. Trente ans de développement d'une métropole*, Editions de l'Aube, 2004, p 20

²³ SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple

territoire communal exigü, était déjà démographiquement minoritaire ».²⁴ L'heure de la transformation du SIVOM en district ne viendra qu'au début des années 1990.

Si la Bretagne a vu se mettre en place plusieurs districts, il est important de préciser que ces derniers connaissent des degrés d'intégration divers ; le district rennais paraissant devancer les autres, notamment au plan financier en étant le premier groupement, en France, à adopter, en 1992, le régime de la taxe professionnelle unique sur lequel nous aurons l'occasion de revenir.

Finalement, suite à la loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines, la Bretagne ne compte qu'une seule agglomération intéressée par la constitution d'un tel EPCI : celle de Brest. Remarquons d'ailleurs que la Communauté urbaine de Brest (à présent appelée « Brest Métropole Océane ») reste la seule communauté urbaine de la région.

La communauté urbaine de Brest fait partie du deuxième contingent des communautés urbaines créées dans le cadre de la loi du 31 décembre 1966.²⁵ Des prémices de coopération étaient apparues dès 1967 avec la création d'un syndicat d'équipement en matière d'urbanisme, d'environnement, d'eau, d'assainissement et de transport, première étape du développement de Brest et de sa périphérie dans le cadre intercommunal. Mais, c'est en 1973 que la décision de passer en communauté urbaine est prise, pour être effective le 1^{er} janvier 1974.

En conclusion, en France, jusqu'en 1992, les créations de structures intéressant l'intercommunalité (agglomérations nouvelles en 1970, syndicats à la carte en 1988) s'effectuent de manière confidentielle, tandis que la loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation ne prévoit rien en matière de remodelage communal. Ainsi que l'indiquent Marc GUERIN et Patrick MOQUAY²⁶, « *La décentralisation a paru accentuer les problèmes liés à l'émiettement communal : d'une part, les communes les plus petites n'apparaissent pas réellement en mesure de se saisir des nouveaux pouvoirs qui leur sont accordés ; d'autre part, la multiplication des interventions est susceptible de poser des problèmes d'incohérence ou de rivalités. Or, l'attachement des français à la commune ne s'atténuant pas, il paraît impensable de réduire brutalement le nombre de communes [...]. Dès lors, les problèmes d'efficacité de l'action publique posés par l'émiettement communal ne peuvent trouver une solution que dans la coopération, permettant de déléguer le traitement de certaines compétences à un niveau jugé plus efficace* ».

1.2.2.2.3. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi Joxe)

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi Joxe) va intégrer des mesures déterminantes en matière d'intercommunalité. Elle va, d'une part, instaurer, dans chaque département, une Commission Départementale de la Coopération

²⁴ Audition de M. Albert GIOVANNELLI, *Directeur général des services de Cap l'Orient (Communauté d'agglomération du Pays de Lorient*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 février 2004

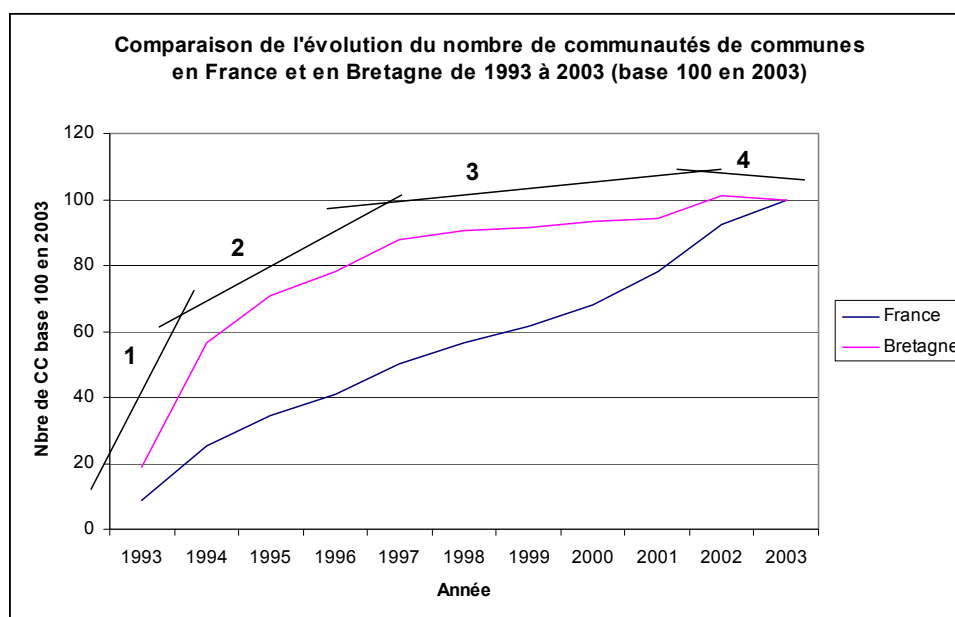
²⁵ On compte aujourd'hui 14 communautés urbaines en France : 4 créées d'office par la loi de 1966 (Strasbourg, Bordeaux, Lille et Lyon), 5 créées volontairement (Dunkerque, Le Creusot-Montceau les Mines, Cherbourg, Le Mans et Brest), 3 créées volontairement après les lois de décentralisation (Nancy, Alençon et Arras) et 2 créées volontairement après la loi de 1999 (Marseille et Nantes)

²⁶ Marc GUERIN, Patrick MOQUAY, « Intercommunalités, pays : les recompositions territoriales » in Philippe PERRIER-CORNET (Dir), *A qui appartient l'espace rural*, Ed de l'Aube, DATAR, 2002

Intercommunale (CDCI) chargée de tenir à jour l'état de la coopération intercommunale dans le département, mais aussi d'élaborer une charte intercommunale de développement et d'aménagement ; et d'autre part, créer deux nouveaux types d'établissements publics de coopération intercommunale : la **Communauté de villes**, qui ne concernera pas la Bretagne, et la **Communauté de communes** qui, elle, trouvera un écho particulier dans la région.

La communauté de communes (qui sera ensuite renforcée par la loi du 12 juillet 1999) est un établissement public de coopération intercommunale associant des communes dans un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural (la restriction « milieu rural » est supprimée en 1993). Deux blocs de compétences sont obligatoires pour la communauté de communes : le développement économique et l'aménagement de l'espace. De plus, la communauté de communes doit choisir une compétence parmi un groupe de quatre compétences optionnelles : protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du logement et du cadre de vie ; création, aménagement et entretien de la voirie ; construction, entretien et fonctionnement d'équipement culturels et sportifs, et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire. Elle peut aussi exercer des compétences facultatives que choisissent de lui transmettre les communes. La Communauté de communes demeure, encore à ce jour, la formule la plus simple et la plus souple de la coopération intercommunale à fiscalité propre.

Région de villes moyennes, la Bretagne se caractérise par des communes d'assez grande taille : la moitié d'entre elles dépassent 1 000 habitants et seules quatre d'entre elles n'atteignent pas les 100 habitants au début des années 1990. Or, les communautés de communes ont été créées, à l'origine, pour que les petites communes rurales puissent se regrouper autour de pôles plus importants. Il est donc surprenant de constater que, paradoxalement, la Bretagne est l'une des régions dans lesquelles les communautés de communes ont connu le plus vif essor. Ainsi, après la création de 20 communautés de communes en 1992, la Bretagne en comptait déjà 60 en 1993 (période 1 du graphique suivant), nombre qui n'était encore atteint dans aucune des autres régions françaises.



Source : Jérémy BOUGUET (CESR de Bretagne), *Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne, mémoire de maîtrise, mai 2004*

NOMBRE DE COMMUNAUTES DE COMMUNES EN FRANCE ET EN BRETAGNE DE 1993 A 2003

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
France	193	554	756	894	1105	1241	1348	1493	1717	2032	2195
Bretagne	20	60	75	83	93	96	97	99	100	107	106

Source : INSEE et Direction générale des collectivités territoriales (DGCL)

La Bretagne s'est très vite distinguée puisque la communauté de communes du Val d'Oust, dans le Morbihan, fut la première communauté de communes créée en France, le 2 juillet 1992, avec 5 communes. Quand on interroge son fondateur, Michel GUEGAN, actuel Président de la Communauté de communes et maire de la Chapelle-Caro, il précise que cette création s'est faite à « la suite d'un syndicat intercommunal créé en juin 1990. [...] On partageait la taxe professionnelle à 5. Avec la Communauté de communes, nous franchissions une marche supplémentaire dans la solidarité. C'est une expérience extraordinaire. Et il faut croire que cette solidarité est contagieuse puisque, depuis 1997, nous sommes passés de 5 à 15 communes et de 4 à 15 000 habitants ». Selon lui, les raisons de ce succès : « tout est une question de complémentarité et de subsidiarité des communes dans un territoire pertinent ».²⁷

Le nombre des créations de communautés de communes en Bretagne va être élevé jusqu'en 1997 (plus de 18 structures par an en moyenne) (période 2 du graphique). Le ralentissement qui intervient par la suite provient de l'apparition d'un effet de seuil (le nombre de communes n'ayant pas intégré une communauté de communes s'est considérablement réduit) (période 3 du graphique), lequel est renforcé par la transformation de quelques communautés de communes en communautés d'agglomération (période 4 du graphique).

1.2.2.2.4. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement)

La loi du 12 juillet 1999 apporte une nouvelle cohérence à l'articulation des EPCI à fiscalité propre. Pour renforcer et simplifier la coopération intercommunale, la loi supprime les districts et les communautés de villes, trop contraignantes pour des agglomérations de 20 000 habitants. Quant aux syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats intercommunaux à vocation unique, syndicats intercommunaux à vocation multiple et autres, ils sont appelés, à terme, à disparaître.

Le nouveau système s'articule désormais autour d'un triptyque d'EPCI²⁸ fondé sur un seuil de population regroupée :

- la **Communauté d'agglomération**, établissement public de coopération intercommunale à forte intégration et réservée aux agglomérations de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants ou du chef-lieu du département (afin de garantir une certaine densité urbaine), est désormais la structure de coopération de droit commun. Les communautés d'agglomération adoptent le régime de la taxe professionnelle unique obligatoire, et des compétences obligatoires précisées par la loi (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville, et deux compétences à choisir parmi l'eau, l'assainissement, l'environnement, la voirie d'intérêt communautaire, la construction et la gestion des équipements sportifs et culturels). Afin d'éviter l'échec

²⁷ « L'intercommunalité. Qu'est ce qui doit disparaître ?, in *Armor Magazine*, n°384, janvier 2002

²⁸ Se référer aux fiches descriptives de chacun de ces types d'EPCI en annexes 5 à 7

connu par les communautés de villes, la création d'une communauté d'agglomération est assortie d'une dotation globale de fonctionnement bonifiée fortement incitative.

- la **Communauté urbaine** qui regroupe plusieurs communes formant un ensemble de plus de 500 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave. Précisons toutefois que les communautés urbaines constituées avant cette date peuvent être maintenues, même si le nouveau seuil de population n'est pas atteint ; ce qui est le cas de celle de Brest. Forme de coopération plus intégrée que la communauté d'agglomération, elle dispose de prérogatives plus larges. Elle est ainsi compétente, à titre obligatoire, dans les mêmes domaines que la communauté d'agglomération, mais également en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, de gestion des services collectifs et d'environnement.
- la **Communauté de communes** pour les territoires regroupant moins de 50 000 habitants. Des incitations fiscales sont prévues pour faire passer les communautés de communes en régime de taxe professionnelle unique, et améliorer ainsi leur degré d'intégration. Enfin, la loi transfère aux communautés de communes optant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU), l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire.

Enfin, pour améliorer l'efficacité des politiques d'aménagement de l'espace communautaire et de développement économique menées par les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, la loi Chevènement impose à ces nouveaux EPCI une obligation de continuité territoriale et l'absence d'enclave (il existe toutefois quelques exceptions).

1.2.2.2.3. La Bretagne de 2004, une région maillée par l'intercommunalité

Au regard de toutes ces formes de coopération intercommunale et des changements successifs, il apparaît à présent nécessaire de dresser un état des lieux de cette coopération en Bretagne et en France au 1^{er} janvier 2004.²⁹

La coopération intercommunale concernait, en 2004, plus de 96 % de la population bretonne (contre 82% au niveau national). Avec 115 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, rassemblant 1 220 communes (sur 1 268), la Bretagne était proche d'une couverture intercommunale complète. La région abritait 105 communautés de communes, 9 communautés d'agglomération et une communauté urbaine déjà ancienne (Brest Métropole Océane). On dénombrait 1 006 communes adhérentes à une des 105 communautés de communes, 206 communes adhérentes à une des 9 communautés d'agglomération, 8 communes adhérentes à la CUB. Seules 48 communes n'avaient pas encore fait le choix de la communauté.

²⁹ Il faut préciser qu'entre la rédaction de ce rapport et sa publication, de nouveaux changements qu'il n'a pas été possible d'intégrer, par manque de temps, sont intervenus. Ainsi, au 1^{er} janvier 2005, il semblerait que la Bretagne compte à présent 116 EPCI, dont 106 Communautés de communes, et non plus 105 comme en 2004, suite à la création de la Communauté de communes des trois rivières (regroupant Crac'h, Saint-Philibert et Locmariaquer). Les communes isolées ne seraient quant à elles plus 48 mais 43 suite à la création de cette communauté de communes et l'adhésion des communes de Miniac-Morvan et Le Tronchet à la Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo

LES EPCI A FISCALITE PROPRE EN BRETAGNE AU 1^{ER} JANVIER 2004

Source : Préfecture de région Bretagne

Dans les Côtes d'Armor, le Finistère et l'Ille-et-Vilaine, la couverture totale du territoire était quasiment atteinte. Seul le Morbihan n'avait pas encore achevé sa démarche de regroupement (15% des communes et de la population restent en dehors de toute intercommunalité).

Les deux tiers des groupements bretons (la moitié au plan national) comptaient entre 5 000 et 20 000 habitants. A l'inverse, les groupements de moins de 5 000 habitants étaient trois fois moins nombreux en Bretagne ; ce qui est logique compte tenu de la plus grande taille des communes bretonnes.

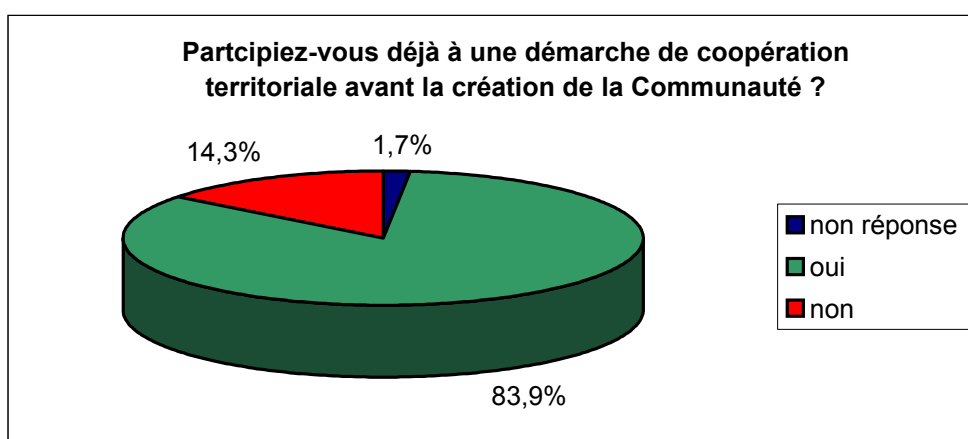
1,3 million de bretons vivaient dans une structure de nature urbaine (sur les 2,8 millions vivant sur le territoire d'un EPCI), soit une part équivalente à celle constatée au plan national ; la Bretagne n'étant pourtant pas l'une des régions les plus urbanisées de métropole. Toutes les aires urbaines bretonnes qui répondaient aux critères de la loi (aires urbaines de plus de 50 000 habitants et une ville centre d'au moins 15 000 habitants) ont très rapidement opté pour la communauté d'agglomération.

Parfois, les structures mises en place s'affranchissent des limites administratives. Ainsi, la communauté de communes de la Côte d'Emeraude rassemble quatre communes des Côtes d'Armor et cinq d'Ille-et-Vilaine ; celle du Pays de Redon est à cheval sur deux régions et trois départements avec six communes en Ille-et-Vilaine, trois en Loire-Atlantique et dix dans le Morbihan.

Compte tenu de la couverture quasi-complète du territoire en Bretagne et de la transformation de tous les districts en communautés d'agglomération ou communautés de communes, les perspectives d'évolution de l'intercommunalité bretonne sont faibles. Seul le Morbihan dispose encore d'une marge pour accentuer sa démarche de regroupement. Néanmoins, de

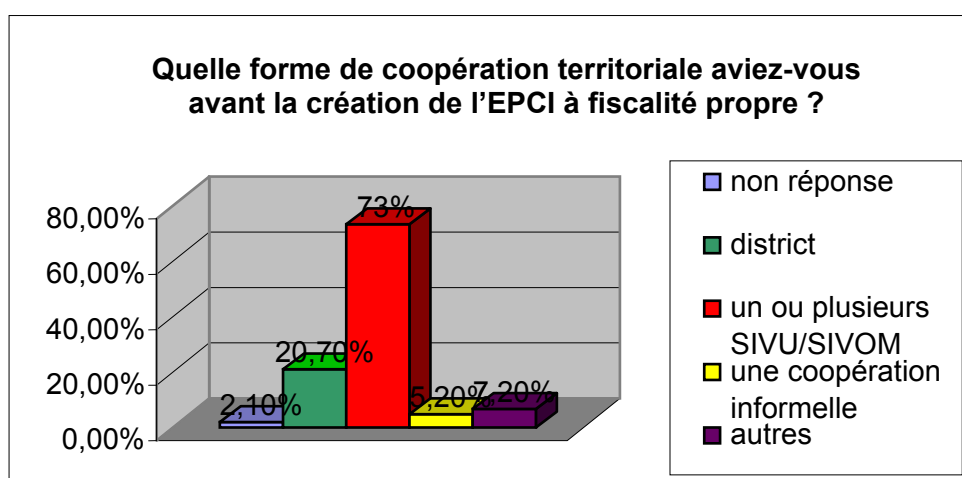
prochaines évolutions pourront venir de fusions d'EPCI existants. En Bretagne, l'année 2003 a par exemple été marquée par la dissolution des Communautés de communes de l'Argoat et de Bréhand-Gouëssant (dans les Côtes d'Armor) et la création de la Communauté de communes du Pays d'Auray (dans le Morbihan). L'année 2004 a quant à elle vu se créer la Communauté de communes des trois rivières (regroupant Crac'h, Saint-Philibert et Locmariaquer), dans le Morbihan.

On peut considérer qu'en Bretagne, les sources de la coopération résident dans des démarches anciennes de type SIVU, SIVOM, districts... Effectivement, près de 84 % des communes interrogées dans l'enquête menée par le CESR de Bretagne affirment qu'il existait précédemment une forme de coopération territoriale (district, SIVU, SIVOM, coopération informelle...) sur l'espace de communauté à laquelle elles adhèrent.³⁰



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Une analyse plus détaillée montre que la création d'une communauté de communes ou d'une communauté urbaine remplace, dans la majorité des cas, un ou plusieurs SIVU/SIVOM, et la communauté d'agglomération, un district et/ou un ou plusieurs SIVU/SIVOM ; ce qui n'empêche pas, encore aujourd'hui, comme on l'a déjà évoqué, que la plupart des communes adhérentes à un EPCI à fiscalité propre demeurent membres de SIVU et de SIVOM.



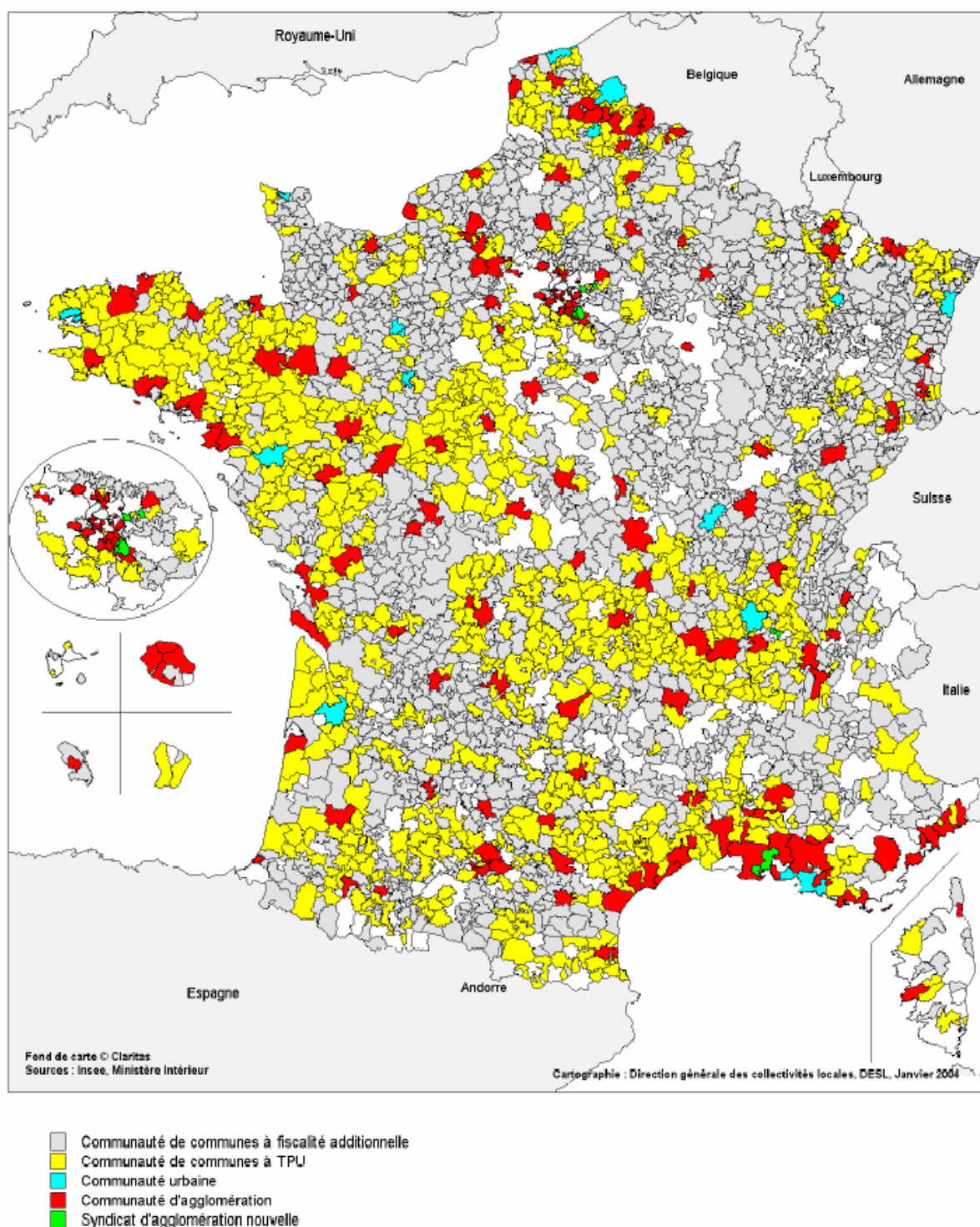
Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

NB : le total du précédent graphique est supérieur à 100% du fait de réponses multiples (4 au maximum).

³⁰ Aymeric MASSIET DU BIEST (CESR de Bretagne), *Les EPCI à fiscalité propre, quelles réalités en Bretagne ?*, Mémoire de DESS, Rennes II, novembre 2004

En France, l'intercommunalité a connu le même essor qu'en Bretagne, mais à une vitesse moindre. La carte qui suit montre d'ailleurs assez facilement l'avance de la Bretagne.

LES EPCI A FISCALITE PROPRE AU 1^{ER} JANVIER 2004



Source : Direction générale des collectivités locales

En 2004, la France comptait 2 286 communautés de communes (CC), 155 communautés d'agglomération (CA) et 14 communautés urbaines (CU). Par ailleurs, plus de quatre français

sur cinq résidaient, selon l'ADCF (Assemblée Des Communautés de France), dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre.

Plusieurs régions approchaient la couverture totale : Pays de la Loire (98,2% des communes), Haute-Normandie (98,2%), Basse-Normandie (97,2%), Nord-Pas-de-Calais (99%). La Bretagne n'en était pas loin mais n'était pas la première en termes de couverture. En revanche, elle était plus avancée en matière d'intégration financière (choix du régime fiscal de la taxe professionnelle unique).

REPARTITION DES GROUPEMENTS PAR REGION AU 1^{ER} JANVIER 2004

Région	Au 1er janvier 1999				Au 1er janvier 2004										Population* regroupée	En % de la population* de chaque région
	SIVU	SIVOM	S. mixtes	Total EPCI	CA	CU		CC		SAN	Total EPCI	Total EPCI				
				sans FP		avec TPU	sans TPU	avec TPU	sans TPU		avec FP	avec TPU				
Alsace	301	48	49	398	2	1	0	15	59	0	77	18	1 689 796	95,6%		
Aquitaine	1 111	150	93	1 354	6	1	0	60	109	0	176	67	2 800 335	92,8%		
Auvergne	452	107	43	602	6	0	0	58	37	0	101	64	1 303 099	95,9%		
Bourgogne	654	114	39	807	3	1	0	15	104	0	123	19	1 389 989	83,2%		
Bretagne	642	65	80	787	9	1	0	87	18	0	115	97	2 951 436	97,1%		
Centre	1 140	130	102	1 372	8	0	0	63	43	0	114	71	2 048 614	81,2%		
Champagne-Ardenne	685	85	40	810	3	0	0	7	101	0	111	10	1 120 092	80,6%		
Corse	71	46	5	122	2	0	0	5	8	0	15	7	184 315	68,3%		
Franche-Comté	666	68	53	787	3	0	0	25	70	0	98	28	1 119 007	96,3%		
Ile-de-France	906	76	74	1 056	24	0	0	19	32	4	79	47	4 139 853	37,2%		
Languedoc-Roussillon	610	132	70	812	9	0	0	61	54	0	124	70	2 245 095	94,5%		
Limousin	253	44	18	315	2	0	0	35	28	0	65	37	710 628	95,8%		
Lorraine	746	123	48	917	5	1	0	24	97	0	127	30	2 053 431	86,2%		
Midi-Pyrénées	1 022	245	120	1 387	8	0	0	78	110	0	196	86	2 388 678	89,3%		
Nord-Pas-de-Calais	405	84	45	534	11	3	0	50	34	0	98	64	4 020 525	98,8%		
Basse-Normandie	771	49	79	899	2	0	2	23	101	0	128	25	1 434 949	97,5%		
Haute-Normandie	711	50	21	782	7	0	0	12	56	0	75	19	1 793 783	98,4%		
Pays de la Loire	603	90	145	838	6	1	1	60	70	0	138	67	3 290 151	98,3%		
Picardie	876	85	30	991	4	0	0	16	63	0	83	20	1 806 056	94,5%		
Poitou-Charentes	646	78	71	795	7	0	0	26	66	0	99	33	1 684 966	98,1%		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	426	84	77	587	14	1	0	28	41	1	85	44	4 098 936	89,0%		
Rhône-Alpes	1 166	203	150	1 519	9	1	0	85	123	1	219	96	5 140 878	88,5%		
Régions d'Outre-Mer	22	9	2	33	5	0	0	4	6	0	15	9	1 332 584	78,6%		
Total	14 885	2 165	1 454	18 504	155	11	3	856	1 430	6	2 461	1 028	50 747 196	81,9%		

CA : communauté d'agglomération; CU : communauté urbaine; CC : communauté de communes; SAN : syndicat d'agglomération nouvelle

FP : fiscalité propre

* la population correspond à la population totale au recensement de 1999 corrigée des recensements complémentaires, le cas échéant.

Source : DGCL

Source : Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales – Direction générale des collectivités locales Intercommunalité : vers une couverture complète du territoire Bilan au 1er janvier 2004

Toutefois, l'année 2003 traduit un ralentissement dans la création de nouveaux EPCI en France car les lois de 1992 et de 1999 ont épuisé leurs effets. La DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales) a publié, à la fin de l'année 2004, les derniers chiffres de la coopération intercommunale.

L'INTERCOMMUNALITE EN FRANCE³¹

EPCI	1980	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004
SIVU	11 664	14 596	14 490	14 614	14 885	14 885	14 885	14 885	14 885	?
SIVOM	1 980	2 478	2 298	2 221	2 165	2 165	2 165	2 165	2 165	?
Syndicats mixtes	542	542	1 107	1 216	1 454	1 454	1 454	1 454	1 454	?

³¹ Source : Ministère de l'intérieur, DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, décembre 2004

NB : les statistiques concernant les syndicats (SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes) peuvent faire apparaître des marges d'incertitude en raison des difficultés de recensement de ces structures. Par ailleurs, les statistiques ne sont pas annuelles. Les dernières remontent à 1999.

Total	14 186	17 616	17 895	18 051	18 504	18 504	18 504	18 504	18 504	?
C.U.	9	9	9	11	12	12	14	14	14	14
SAN ³²		9	9	9	9	9	8	8	8	6
C.V.		3	4	5	5	1	0	0	0	0
Districts	147	252	318	316	305	242	171	0	0	0
C.C.		193	756	1 105	1 349	1 532	1 717	2 032	2 195	2 286
C.A.						50	90	120	143	155
Total	156	466	1 102	1 446	1 680	1 846	2 000	2 174	2 360	2 461

Source : DGCL - ADCF (2004)

Le tableau précédent montre que le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale est passé de 2 360 au 1^{er} janvier 2003 à 2 461 au 1^{er} janvier 2004, soit une progression de 4,2 % en un an. Parmi les nouveaux EPCI, on compte 12 nouvelles communautés d'agglomération (lesquelles sont à présent 155) et 91 nouvelles communautés de communes. En revanche, les communautés urbaines sont relativement peu nombreuses en France (14) ; auparavant, par refus d'une intégration trop forte, aujourd'hui, à cause du seuil de 500 000 habitants. Quelques 31 424 communes sont donc désormais en intercommunalité, soit 82 % de la population française contre 79 % en 2003. En janvier 2004, le Ministre délégué aux Libertés Locales, Patrick DEVEDJIAN, expliquait ce ralentissement de la création de nouveaux EPCI (le rythme passant de 8 % en 2002, à 4 % en 2003) « *par le niveau déjà élevé de couverture nationale par des structures intercommunales et par les particularités des régions restant à couvrir (Ile-de-France, zones rurales à faible densité démographique et disposant de ressources locales limitées)* ».

Si l'intercommunalité institutionnelle a connu un essor rapide en France, et encore plus en Bretagne, devenant le principal support de coopération entre les communes, on a également assisté, en parallèle, à un recours de plus en plus fréquent à des procédures contractuelles entre acteurs.

2. UNE CONTRACTUALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Depuis quelques décennies, les acteurs sont amenés à coopérer davantage, sur des thèmes de développement communs, au moyen de contrats ou conventions qu'ils passent entre eux.

« *Au sens juridique, le contrat est un accord régulé par le droit. Dans les politiques publiques, il s'agit davantage d'un processus impliquant une coopération entre acteurs, engageant des obligations morales pour chacun* ». ³³ Si le terme « contractualisation » est issu du terme « contrat », il est beaucoup plus large que ce dernier. Il n'évoque pas seulement un acte qui est la concrétisation juridique d'un accord de volontés mais toute une activité ou un mode de relations entre des personnes. La vogue connue par le contrat, au cours des années

³² SAN : Syndicat d'Agglomération Nouvelle

³³ DATAR, avec l'aide du Centre de Documentation de l'Urbanisme – DGUHC, *Contractualisation territoriale, Capitalisation bibliographique : Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, septembre 2003

1980, montre que la contractualisation est devenue « *un mode normal ou habituel de relation* » entre acteurs publics.³⁴

*« Trois facteurs peuvent expliquer la naissance, puis la multiplication, des contrats territoriaux depuis les années 1950 : le retrait progressif de l'Etat dans les choix d'action publique, la complexification des domaines d'intervention et la nécessité d'une mise en commun des moyens des acteurs. En France, comme en Europe et aux Etats-Unis, ces facteurs pèsent et se combinent en fonction du système politico-administratif du pays. La négociation de l'action publique, souvent formalisée par une contractualisation territoriale, est devenue un phénomène commun aux pays centralisés ou fédéraux, de culture coopérative ou plus réglementaire ».*³⁵

La contractualisation s'est fortement développée depuis 1983 et les premières lois de répartition des compétences entre collectivités locales. Elle va continuer à se développer avec le transfert de compétences prévu lors de la dernière phase de décentralisation.

« Dans les espaces ruraux, les premières tentatives de politiques contractuelles remontent au milieu des années soixante-dix quand les contrats de Pays (1975), puis les chartes intercommunales (1983) avaient visé « à construire une offre politique capable d'accueillir des initiatives locales dans un cadre contractuel où l'Etat puisse également exister » (GAUDIN, 1999). Le développement d'interventions et de financements croisés, découlant notamment de la décentralisation, a conduit à systématiser ces articulations. La régionalisation, dès 1978, des contrats de Pays, puis la signature des contrats de plan Etat-régions (CPER), dans la foulée de la réforme de la planification en 1982, ont instauré le principe contractuel en modèle de règlement des relations entre collectivités. Celui-ci a trouvé par la suite, dans la politique de la ville, un terrain privilégié d'expression au sein des politiques étatiques, tandis que les collectivités régionales et départementales diversifiaient leurs dispositifs contractuels à l'égard des espaces ruraux.

*Ce développement des relations contractuelles entre collectivités s'est accompagné d'une extension des partenaires associés. Le contrat permet alors de formaliser l'accord d'une pluralité d'intervenants, de statuts divers, autour d'objectifs partagés. Cette contractualisation contemporaine ressemble au contrat de droit privé par l'engagement des co-contractants sur des objectifs relativement précis, à court ou moyen terme, bien que la portée contraignante de ces contrats publics reste pour le moins incertaine. [...] Ce faisant, la contractualisation met en exergue un collectif d'acteurs mobilisés pour un projet local et non plus l'Etat bâtisseur et aménageur des années soixante ou le maire entrepreneur dont l'image fit florès dans les années quatre-vingt (LE BART, 1991) ».*³⁶

En effet, si à son origine, la contractualisation territoriale avait essentiellement vocation à régler les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, ce n'est plus le cas actuellement. Ainsi, elle fait à présent partie intégrale des relations entre collectivités locales, d'autant plus que ces dernières partagent l'exercice d'un grand nombre de compétences, les amenant

³⁴ Jean-Marie PONTIER, *Les contrats de plan entre l'Etat et les Régions*, Coll. Que Sais-je ?, Presses Universitaires de France, Paris, janvier 1998.- 125 p

³⁵ DATAR, avec l'aide du Centre de Documentation de l'Urbanisme – DGUHC, *Contractualisation territoriale, Capitalisation bibliographique : Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, septembre 2003, p 28

³⁶ Marc GUERIN, Patrick MOQUAY, « Intercommunalités, pays : les recompositions territoriales » in Philippe PERRIER-CORNET (Dir), *A qui appartient l'espace rural*, Ed de l'Aube, DATAR, 2002

parfois à procéder à de la codécision. En cela, contractualiser est devenu essentiel pour les collectivités locales de même rang ou de rangs distincts.

SECTION 3. AU-DELA DE LA COOPERATION, DES TENTATIVES DE FUSION DES COMMUNES

Tout au long de ce premier chapitre, nous venons de voir que l'intercommunalité s'inscrit dans un souci d'efficacité et de rationalisation des actions des communes qui sembleraient trop nombreuses. Mais pourquoi la France compte-t-elle autant de communes ? Ne serait-il pas plus simple de fusionner ces communes plutôt que de créer de nouvelles structures pour les regrouper ?

En 1789, l'Assemblée nationale, dans une France aux 44 000 paroisses, tente de réformer l'organisation du territoire. Deux conceptions s'affrontent : CONDORCET se prononce en faveur d'une réorganisation territoriale complète créant 6 500 municipalités, tandis que MIRABEAU propose plus simplement de transformer l'ensemble des paroisses en municipalités. Il est vrai que les communes sont une tradition ancienne.

L'Assemblée Nationale, par le décret du 14 décembre 1789, retient le projet de MIRABEAU et proclame qu' *« il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne »*. Consciente des inconvénients du morcellement communal, l'Assemblée Nationale prévoit des opérations de fusion communale dans l'instruction du 20 août 1790 : *« il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule commune »*. Cette disposition est peu appliquée et la plupart des communes, faiblement peuplées, ne disposent pas des moyens nécessaires pour exercer les charges et les droits qui leur incombent. C'est pourquoi, la Constitution de 1795 réunit les communes de moins de 5 000 habitants dans des municipalités de canton. Mais ce regroupement communal est aboli dès le Consulat et les communes constituées en 1789 sont rétablies.

Jusqu'en 1884, l'organisation municipale reste régie par la loi du 28 pluviôse an VIII sans avoir subi de modifications majeures.

Face au morcellement communal, le législateur a, plus récemment, à deux reprises, tenté un remodelage de la carte des communes françaises par le biais des fusions.

Une première réforme a été engagée en 1959 pour organiser les fusions selon une procédure qui prévoyait l'adoption de délibérations concordantes des Conseils municipaux des communes désirant fusionner entre elles et l'intervention d'un arrêté préfectoral ou, en cas d'opposition des Conseils, l'intervention d'un Décret en Conseil d'Etat constatant la fusion. Le bilan de cette première réforme a été limité. En 1970, soit onze ans après son entrée en vigueur, seules 350 fusions avaient été réalisées, en France, pour le regroupement de 746 communes.

A l'initiative du ministre de l'Intérieur, Raymond MARCELLIN, une seconde réforme ayant le même objectif devait aboutir à la loi du 16 juillet 1971. Le dispositif de fusion comportait néanmoins une dimension plus démocratique, puisque les habitants étaient appelés à se prononcer par un référendum intercommunal sur le principe de la fusion projetée. Le processus de fusion comportait deux étapes : une phase préparatoire d'établissement d'un

plan départemental par une commission, puis une mise en application après le vote des assemblées municipales intéressées et du Conseil général. En outre, des incitations administratives et financières, notamment la majoration des subventions d'équipement pour les communes fusionnées, étaient prévues. Afin d'inciter davantage de communes à fusionner, deux formules avaient été prévues : la fusion pure et simple et la fusion avec commune associée (qui permettait de préserver l'identité de la commune où n'était pas implanté le chef-lieu et de faire de son maire un « maire délégué »).

En dépit de ces diverses incitations, la réforme devait se révéler modeste : alors que les plans départementaux de fusion prévoyaient 3 482 fusions, il ne s'en réalisa que 581, intéressant 1 465 communes, dans les années qui suivirent l'entrée en vigueur de la loi. Ainsi, alors que la France comptait, avant 1959, 38 500 communes, le résultat des deux réformes cumulées ne devait aboutir, dans un premier temps, qu'à un abaissement du nombre des communes en dessous de 36 500. Mais, en dépit de ce chiffre décevant, le courant devait même se renverser avec les « défusions ». Il en résulte que le nombre des communes est reparti à la hausse depuis cette date.³⁷

Les dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives aux fusions, insérées aux articles L. 2113-1 à 2113-26, n'en demeurent pas moins toujours en vigueur et ont même fait l'objet de quelques aménagements dans la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Aujourd'hui, le succès de l'intercommunalité de projet, sur la base des dispositions de la loi précitée du 12 juillet 1999, semble susciter de nouvelles interrogations de la part des communes qui ont fusionné, notamment dans le cadre de la « fusion-association ». L'Association nationale des communes associées issues de « fusion-association » (AMECAF) semble réfléchir à des propositions, dont les plus radicales tendent à faire retrouver une certaine indépendance aux communes associées. En effet, celles-ci semblent vouloir bénéficier, au sein de groupements intercommunaux, de droits similaires à ceux des communes membres des EPCI. En Bretagne, on trouve une illustration récente de cette tendance avec la séparation, en septembre 2004, des communes de Fréhel et Plévenon, qui avaient décidé de s'associer en 1972.

³⁷ Un tableau récapitulatif des fusions / scissions en Bretagne est disponible en annexe 8

Chapitre 2 :

***Coopérer pour faire
face aux mutations
de la société et se
développer***

PLAN

SECTION 1. COMMENT EXPLIQUER L'ESSOR DE L'INTERCOMMUNALITE EN BRETAGNE ?

1. L'absence de très petites communes
2. De nouveaux besoins et de nouvelles exigences
3. Un soutien appuyé des collectivités

SECTION 2. POUR QUEL DEVELOPPEMENT ?

1. Des objectifs historiques
2. Des stratégies de développement multiples

Le précédent chapitre a permis de faire le point sur le mouvement de coopération en Bretagne et de le comparer à la moyenne nationale. On a ainsi montré que la Bretagne a souvent été en avance dans ce domaine. Mais, pourquoi la coopération est-elle plus développée en Bretagne, ou en tout cas est-elle plus poussée et a-t-elle été plus rapide ? Est-on en présence d'une spécificité bretonne dans les fondements de l'intercommunalité ?

SECTION 1. COMMENT EXPLIQUER L'ESSOR DE L'INTERCOMMUNALITE EN BRETAGNE ?

Il est difficile de dresser les principales raisons, s'il en existe, qui peuvent expliquer la singularité de la Bretagne en matière de coopération intercommunale. Nous nous essayerons donc ci-dessous à analyser celles qui nous semblent les plus pertinentes.

1. L'ABSENCE DE TRES PETITES COMMUNES

On peut partir de l'hypothèse que, plus une commune est petite, moins elle peut faire seule, et plus elle a intérêt à mutualiser certains de ses moyens ou de ses actions avec d'autres communes, donc intérêt à entrer dans un processus de coopération. Sur la base de cette hypothèse, la Bretagne ne semblait donc pas, a priori, être un territoire privilégié pour l'intercommunalité.

En effet, ainsi que l'illustre le tableau suivant, les communes de Bretagne ont une dimension relativement importante au regard de la moyenne française.

REPARTITION DES COMMUNES SELON LE NOMBRE D'HABITANTS EN FRANCE ET EN BRETAGNE (1999)

	Nombre	Population (en milliers)	Communes					
			De moins de 200 hab.		De 200 à 9999 hab.		De 10000 hab. et plus	
			% communes	% population	% communes	% population	% communes	% population
France	36 682	60 196	28,9	2,0	68,7	48,1	2,5	49,9
Bretagne	1 268	2 906	3,5	0,2	94	66,5	2,4	33,3

Source : INSEE, Recensement général de la population, 1999

La région ne compte que quatre communes de moins de 100 habitants et la population moyenne par commune (1 400 habitants) y est largement supérieure à la moyenne nationale. Il peut donc sembler étonnant que la structure des communautés de communes qui est censée, à l'origine, favoriser le regroupement des très petites communes, ait remporté, dès sa création, un vif succès en Bretagne, région où ces très petites communes sont relativement peu nombreuses.

Néanmoins, ce paradoxe apparent n'en est, en réalité, pas un. En effet, il convient, si on aborde cette question, de s'intéresser à la problématique récurrente de l'autonomie communale et du supposé risque de perdre cette autonomie. La Bretagne comporte de nombreuses villes petites et moyennes (et des « gros bourgs »). La relative importance de ces villes, qui n'ont sans doute pas besoin de l'intercommunalité pour se regrouper, mais plutôt pour se développer, contribue sans doute à expliquer qu'elles ont peut-être été moins nombreuses que des communes plus petites à redouter une perte d'autonomie en s'associant

avec d'autres communes. Ainsi, en Bretagne, les communautés de communes ne semblent pas dominées démesurément par leurs communes centres. Ceci a probablement été un facteur favorable à la mise en place de projets de coopération en termes de développement économique et d'aménagement de l'espace. En effet, on peut supposer que, si les élus savent que l'autonomie de leur commune n'est pas menacée, ils s'investissent davantage dans une intercommunalité qui leur apporte de nouveaux moyens pour résoudre les problèmes auxquels ils ne peuvent pas, ou plus, faire face seuls.

2. DE NOUVEAUX BESOINS ET DE NOUVELLES EXIGENCES

Les Bretons ont évolué, leurs habitudes et leurs modes de vie aussi : mutations démographiques (vieillesse de la population) et socio-économiques du territoire (désertification du centre de la Bretagne couplée à un phénomène de polarisation économique, diminution considérable du nombre d'exploitants agricoles...) ; le CESR de Bretagne l'a récemment mis en exergue.³⁸ Ainsi, les besoins qu'ils expriment, notamment en direction de leurs élus locaux, et plus globalement les services, équipements et politiques qu'ils s'attendent à trouver sur leur territoire de vie ont également évolué. Face à ces nouveaux modes de vie, les communes, de par leur taille qui ne correspond plus au bassin de vie, n'avaient pas, ou plus, toujours la possibilité d'apporter des réponses. Ces réponses pouvaient néanmoins être fournies grâce à une mutualisation de moyens que l'intercommunalité a rendue possible. Ainsi, le mouvement intercommunal s'est-il sans doute accéléré en Bretagne en raison de ces mutations. Citons-en quelques unes.

- **la petite enfance** : le rapport du CESR sur les modes de vie de janvier 2004 montre que le grand changement dans les modes de vie des 20/30 dernières années est constitué par le passage progressif d'un modèle d'activité féminin séquentiel, caractéristique de la période d'après-guerre, à un modèle de cumul, où les femmes assument simultanément leur activité professionnelle et leur activité parentale. La féminisation accrue de la population active en Bretagne s'accompagne ainsi d'une forte demande au niveau de la garde des nourrissons et jeunes enfants. Ainsi, face à ce problème, les communautés de communes (comme celle de Maunon ou celle de Vitré par exemple) ont été amenées à mettre en place des crèches intercommunales ou des services de garde atypique. L'enjeu est important car il s'agit de retenir, sur des territoires, des couples de jeunes actifs qui pourraient être attirés par des pôles plus urbains.
- **les services aux personnes âgées**. Selon des projections réalisées par l'INSEE, de 112 600 en 2000, le nombre de Bretons âgés de 80 ans et plus passerait à 182 600 en 2010, puis 220 600 en 2020³⁹. Or, des études ont clairement montré que le taux de dépendance des personnes âgées croît significativement à partir de 80 ans. Ainsi, la demande de services à destination des personnes dépendantes ne devrait cesser d'augmenter dans les 20 prochaines années, mais cette demande sera, bien sûr, variable selon les territoires. Les communautés ont un grand rôle à jouer dans la construction de maisons de retraites et dans les services de soins à domicile. Ainsi, la communauté de communes de Guichen gère t-elle, dans le cadre de sa compétence en matière d'action sociale, deux résidences pour personnes âgées.

³⁸ CESR de Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, Rapporteur : Alain EVEN, janvier 2004

³⁹ Projections démographiques de l'INSEE, scénario central.

- **la création d'équipements sportifs et culturels.** Ce type d'infrastructures est un facteur d'attraction supplémentaire pour les adolescents et les jeunes actifs et peut permettre de les fixer sur un territoire. C'est pourquoi, de nombreuses initiatives intercommunales concernent ce type d'équipements ou d'animations. A ce sujet, on peut noter, plus particulièrement, la mise en place, dans le cadre intercommunal, de nombreuses cybercommunes avec l'aide de la Région (par exemple dans la communauté de communes de la Trinité-Porhoët), ou d'écoles de musique (par exemple dans la communauté de communes du Pays de Châteaugiron).
- **la préservation des services de proximité.** L'échelon intercommunal apparaît pertinent pour la mise en œuvre de la plupart des services de proximité. L'enjeu est important car la fermeture de ces services accélère la désertification des petites communes, notamment en Centre Bretagne. Les communautés interviennent en Bretagne en créant des « multiservices » (par exemple le multiservices de la communauté de communes de Baud dans la commune de Bieuzy) ou en apportant, au cas par cas, un soutien aux services de proximité.

Enfin, face à ces nouveaux besoins exprimés par la population, les communes se trouvent également confrontées à **l'émergence de nouveaux problèmes** auxquels elles doivent faire face (parfois par une obligation légale (mise aux normes...)). La préservation de l'environnement est sans doute la question la plus emblématique à ce sujet. La protection des ressources en eau, la gestion des ressources en poissons, crustacés et coquillages, le phénomène des marées noires sont quelques exemples de thèmes qui ont conduit les communes, qui ne pouvaient pas répondre à ces besoins ou à ces exigences concernant un périmètre plus large que leur territoire, à se regrouper. Par ailleurs, l'exercice de compétences telles que celles relatives à l'eau, l'assainissement, la collecte et traitement des ordures ménagères, s'accommode parfaitement de l'échelle intercommunale. Travailler sur un espace de dimension plus importante que la commune offre la possibilité de réduire les coûts et de mettre en place des infrastructures qui permettent aux entreprises de répondre à des normes exigeantes auxquelles peuvent être soumises leurs activités.

Même si l'intercommunalité semble s'être fondée sur des considérations de développement économique, que nous aurons l'occasion de détailler lorsque nous étudierons le champ des compétences transférées à l'EPCI, elle s'est également inscrite dans une volonté d'apporter une réponse aux besoins des populations et à l'évolution de la société.

Ainsi, comme l'explique Thierry BURLOT,⁴⁰ les élus de la Communauté de communes de Lanvollon Plouha n'ont pas voulu limiter leur action à la simple recherche du développement économique, mais ils ont également souhaité l'accompagner d'autres actions en matière d'*environnement* (l'objectif est de faire face aux aléas agricoles), *traitement et distribution de l'eau* (le retour en régie après des années de gestion par des entreprises privées doit permettre de faire face à la dégradation des eaux du Leff), *assainissement, ordures ménagères, développement des services à la population* (en réponse à une demande sociale croissante : relais maternelle, animation jeunesse, maison de la petite enfance, insertion sociale pour les personnes en difficulté par le retour au travail...).

⁴⁰ Audition de M. Thierry BURLOT, *Président de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

3. UN SOUTIEN APPUYE DES COLLECTIVITES

Les collectivités locales « supra-intercommunales » de Bretagne ont soutenu, pour certaines d'entre elles, la mise en place de démarches intercommunales.

Les Départements s'intéressent à cette dynamique depuis quelques années. On peut supposer que cet intérêt s'explique, en partie, par le découpage intercommunal qui se rapproche sensiblement de celui des cantons.

Tout d'abord, certains départements ont mis en place des observatoires de l'intercommunalité. Ainsi, le Département du Finistère a-t-il créé un tel outil en 1998, avec l'appui de la Société d'aménagement du Finistère (SAFI) et la collaboration des groupements de communes et de la préfecture du Finistère. Cet observatoire est un outil de connaissance, d'accompagnement et de valorisation de l'action des groupements de communes. Il est composé d'un annuaire et du rapport d'étude (le dernier étant sorti en 2004) permettant d'appréhender la coopération intercommunale dans le Finistère.

Une telle initiative a également vu le jour dans les Côtes d'Armor avec un appui méthodologique et technique du Département par la « mise à disposition », auprès des élus locaux, de moyens d'ingénierie (antennes locales du Conseil général, Côtes d'Armor Développement...), en particulier en matière intercommunale.

La mutualisation des informations et données concernant l'intercommunalité demeure toutefois encore très disparate selon les départements.

Aussi, ne pourrait-on pas imaginer qu'un observatoire des territoires se mette en place en Bretagne, à l'échelle régionale, observatoire qui rassemblerait notamment les données détenues par les Départements et qui aurait une vocation de « centre de ressources ». Les travaux de l'ARIC (Association Régionale d'Information des Collectivités locales) en la matière pourraient être valorisés dans la démarche.

Outre ces missions d'observatoires et d'assistance technique, certains Départements ont également orienté une partie de leur politique territoriale vers les projets intercommunaux. Ainsi, dans son projet départemental 2000-2010, le Département d'Ille-et-Vilaine indique : « pour les questions qui dépassent le cadre communal, et afin d'améliorer la qualité des services, le Département a soutenu la coopération intercommunale dans un objectif de rendre les territoires équilibrés ».⁴¹

De telles initiatives ont sans doute contribué, si ce n'est à faire émerger l'intercommunalité, tout au moins à la soutenir. L'objectif commun de toutes ces initiatives était d'œuvrer en faveur du développement des territoires. Néanmoins, qu'entend-on par « développement » ?

⁴¹ Conseil général d'Ille-et-Vilaine, *Partager l'avenir – Projet départemental 2000-2010, Cahiers de prospective*, n°5, Editions Apogée, 2000

SECTION 2. POUR QUEL DEVELOPPEMENT ?

La notion de développement peut avoir différentes acceptions selon l'angle sous lequel on se situe.

Il paraît, dans un premier temps, opportun et intéressant de revenir sur quelques conceptions du développement telles qu'elles ont été présentées il y a quelques années afin, notamment, de voir si la dynamique intercommunale a permis d'atteindre quelques un des objectifs fixés à l'époque. Ensuite, on cherchera à préciser la conception du développement qui sera retenue dans le cadre du présent travail.

1. DES OBJECTIFS HISTORIQUES

Dans un rapport de 1994, « Territoires de Bretagne : nouvelle approche ? », ⁴² le CESR de Bretagne avait déjà tenté de préciser sa conception du développement. Ainsi, à l'époque, il affichait l'objectif de parvenir à un « **développement équilibré de territoires performants et solidaires** ». Cela devait pouvoir être possible par « *la mise en valeur de chaque territoire à rendre plus attractif et compétitif, la mise en cohérence des différents niveaux territoriaux et de leurs projets et la mise en réseau de leurs acteurs* ».

Pour parvenir à cet équilibre, le CESR énonçait quatre ambitions stratégiques :

- « *Promouvoir l'identité collective, les valeurs culturelles fortes, l'intensité des réseaux de relation et de coopération qui marquent la Bretagne et sont parmi les ressorts principaux de son dynamisme ;*
- *Développer une organisation novatrice des rapports entre les niveaux territoriaux et leurs acteurs, en conciliant une nécessaire polarisation - hiérarchisation et la diffusion de leur influence par des réseaux de partenariat ;*
- *Soutenir et renforcer le développement global et l'attractivité de chaque territoire et de toute la région, en renforçant les activités existantes, en suscitant des activités nouvelles, en développant les « intelligences » (recherche, formation, animation culturelle) ;*
- *Prendre l'aménagement dans toutes ses dimensions (vie économique et sociale, environnement et cadre de vie, formation, action sociale et culturelle) par une approche globale, ouverte à l'international. L'aménagement ainsi conçu ne saurait se réduire à des programmes juxtaposés d'équipements et d'opérations, si essentiels soient-ils, ni à des aides particulières pour des secteurs ou des quartiers fragilisés ».*

Est-on, en 2004, parvenu à répondre à ces ambitions ? Les problématiques sont-elles toujours les mêmes ?

⁴² CESR de Bretagne, *Territoires de Bretagne : nouvelle approche ?*, Rapporteur : Paul HOUEE, novembre 1994

2. DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT MULTIPLES

2.1. Un cadre : le développement durable

Définir le développement n'est pas chose aisée.

Dans le cadre de cette étude, on abordera une vision très large du développement en ne se limitant pas exclusivement au développement pris dans son acception de « croissance économique ». En effet, on y ajoutera donc la dimension qualitative du développement en tenant compte à la fois des champs économique, politique (institutionnel, citoyen...), social et culturel. En résumé, il s'agira d'avoir une appréciation qualitative sur un plan humain, notamment en termes d'amélioration des conditions de vie pour une population. Ce schéma, qui fait référence à la notion de développement humain durable développé par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) peut se résumer en partie au travers du diagramme suivant.



Source, PNUD, Rapport mondial sur le développement humain : approfondir la démocratie dans un monde fragmenté, 2002

Plus globalement, lorsque l'on parle de développement, il convient donc de n'en oublier aucune facette et, par conséquent, de se référer à la notion de **développement durable** qui allie le *développement économique*, *respect de l'environnement* et prise en compte des questions *sociales* en répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

2.2. Développement endogène ou exogène des territoires ?

Un territoire se développe-t-il grâce à des facteurs et caractéristiques qui lui sont propres ou est-il dépendant de son environnement extérieur ? Se poser cette question, c'est déjà reconnaître que les acteurs locaux, plus particulièrement intercommunaux, ne disposent parfois que d'une marge de manœuvre restreinte, qui leur échappe sur certains points.

Il convient de distinguer deux conceptions du développement sur un même territoire :

- un modèle de **développement endogène** (« faire avec les moyens dont on dispose ») qui se base sur l'utilisation des ressources locales, la capacité de contrôle sur les facteurs de ce développement dont disposent les acteurs localement ;

- un modèle de **développement exogène** (« attendre des autres une contribution au développement local »), au contraire, qui ne se base pas uniquement sur les ressources et le potentiel déjà présents localement mais des facteurs de développement extérieurs au territoire (arrivée d'une entreprise, d'un grand équipement public...).

Un développement territorial réussi doit combiner ces deux notions. L'essentiel à prendre en compte est que l'on doit s'intéresser aux capacités de développement propres à chaque territoire. Dans son rapport « Les priorités pour la Bretagne »,⁴³ en 1998, le CESR préconisait déjà un développement durable, endogène et territorialisé. En avril 2003, dans le cadre de l'avis qu'il a rendu sur le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRADT) de Bretagne (« Bretagne 2015 »), le Conseil économique et social de Bretagne a réaffirmé la nécessité d'encourager « le développement propre à chaque territoire [...], même s'il existe des développements différenciés et diversifiés qui sont ainsi valorisés » ; tout en précisant que « ces différences devront être prises en compte dans les politiques régionales afin, autant que possible, de ne pas aboutir à des fractures territoriales ».

Le seul moyen de parvenir à cet objectif est donc, en réalité de rechercher « la cohésion dans le développement plutôt qu'un équilibre immobile des territoires ». Cela peut être possible en développant une analyse fondée sur la notion d'équité territoriale, et non plus comme on l'a longtemps fait, une analyse basée sur la notion d'égalité entre les territoires.

2.3. Les fondements du développement : entre égalité ou équité ?

Une égalité de traitement des territoires ne serait-elle pas contraire à la notion de développement équilibré des territoires ?

Le constat de la persistance ou de l'accroissement, selon le cas, d'inégalités importantes entre les territoires alors que le principe d'égalité est l'un des principes fondateurs de la République française et du fonctionnement des institutions, a peu à peu conduit un certain nombre d'auteurs, d'acteurs de l'aménagement du territoire et de responsables politiques à recourir, ces dernières années, à la notion d'équité dans la formulation des constats ou des modifications à apporter aux dispositifs et politiques en vigueur.

A ce sujet, le Comité stratégique de la DATAR, chargé de remettre un rapport au Premier ministre,⁴⁴ considère que « L'apparition du terme d'équité, bien que son sens et la portée de sa substitution au terme d'égalité (simple substitution de terme ou substitution de sens) ne soient généralement pas précisés, témoigne d'une évidente distance critique par rapport à la notion d'égalité telle qu'elle est généralement mise en œuvre et à ses effets pervers. En dépit d'une conception ancienne⁴⁵ selon laquelle l'égalité n'est pas rompue par l'octroi de droits ou l'imposition de devoirs différents à des sujets de droits placés dans des situations différentes, le principe d'égalité est le plus souvent synonyme d'une uniformité de droits et de devoirs qui **perpétue de fait les inégalités initiales quand elle ne les accroît pas**, réduit l'efficacité des politiques correctrices et des moyens mis en œuvre et ne correspond pas au meilleur usage des moyens publics.

⁴³ CESR de Bretagne, *Les priorités pour la Bretagne*, Rapporteur : M. Gilbert MENIER, mai 1998

⁴⁴ Comité stratégique de la DATAR, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France, contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, Rapport remis au Premier ministre, janvier 2003

⁴⁵ Inscrite dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'introduction dans les politiques publiques et le droit français de la notion de discrimination positive (politique de zonage notamment) a constitué une première tentative de corriger les effets pervers de la conception « égalitariste » de l'égalité. [...] Une nouvelle approche de l'égalité, sous ce terme ou sous le terme d'équité, paraît donc opportune afin de fixer le cadre de la solidarité et de la péréquation et d'en clarifier les conditions. Cette nouvelle approche devrait viser l'égalité entre les citoyens en termes de résultats quant aux possibilités d'accès aux services fondamentaux (santé, éducation, culture, logement, emploi, sécurité, etc.) dont ils doivent bénéficier par les moyens appropriés (et donc divers), compte tenu de la diversité des situations dans lesquelles ils se trouvent placés (ville/campagne [...], région « structurellement » riche/pauvre, territoire en développement/déclin/reconversion/mutation, etc.). On peut faire le pari que la possibilité de recourir, au niveau local pertinent, à des moyens diversifiés pour satisfaire des objectifs communs pourrait être source d'économies substantielles sans remise en cause de l'égalité effective, voire avec réduction des inégalités constatées, sous réserve de garde-fous ».

Le CESR de Bretagne s'est récemment positionné sur ce principe⁴⁶ en considérant que « l'affirmation formelle de l'égalité juridique ne suffit pas lorsqu'elle ne permet pas de corriger les inégalités. Elle nécessite une action volontariste qui développe des objectifs d'égalité et qui met en œuvre des moyens particuliers en veillant à susciter une dynamique d'adhésion. Elle doit pouvoir dans certains cas être accompagnée de mesures correctrices à caractère volontariste permettant de rendre effectif un réel cheminement vers l'égalité. [...] Ces mesures correctrices peuvent prendre, par conséquent, la forme de mesures « inégalitaires » équitables visant à assurer le rattrapage des situations et à permettre l'égalité. Faute de quoi, l'égalité de principe seule n'empêche pas la persistance des inégalités de fait, quand elle ne contribue pas à les aggraver. Dans cette situation, l'égalité qui est l'objectif poursuivi suppose d'agir par une prise en compte de la situation, une analyse permettant de définir les mesures provisoires appropriées pour agir avec l'équité nécessaire, celle-ci étant l'outil destiné à atteindre l'égalité. L'application du principe d'égalité ne met pas en œuvre, alors, un outil rigide qui se limiterait au traitement uniforme et identique de tous et toutes, quelle que soit leur situation. Il déploie des dispositifs équitables qui permettent de prendre en compte la situation effective de chacun. **Les deux notions d'égalité et d'équité ne sont pas opposées, mais complémentaires.** On recherche à atteindre l'égalité par l'équité, par la mise en œuvre de mesures spécifiques, équitables, afin précisément de ne pas renforcer les inégalités de fait mais au contraire de les corriger ».

A ce sujet, la Région Bretagne, dans le cadre de l'élaboration de son Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), a affiché sa volonté de promouvoir « une région forte de tous ses territoires », notamment en rendant « équitables pour tous les territoires les conditions de leur développement » (orientation n°13 du document « Enseignements de la concertation et perspectives »).

Dans ce cadre, la dynamique intercommunale s'inscrit dans cette conception de développements propres à chaque territoire, différenciés ; charge à la Région par exemple de s'assurer, par la suite, de l'équité de ces développements.

⁴⁶ CESR de Bretagne, *Pour l'égalité entre les hommes et les femmes en Bretagne*, Rapporteur : Anne SAGLIO, novembre 2004

2.4. Développement uniforme ou différencié des territoires ?

Il apparaît, à ce stade de l'analyse, qu'il convient de privilégier la prise en compte de la spécificité de chaque territoire et leur valorisation. Cela est d'autant plus vrai que les territoires n'ont pas tous les mêmes moteurs de développement, les mêmes avantages relatifs. Cela signifie donc que l'objectif des politiques locales et régionales de développement doit être de donner à chaque citoyen l'opportunité de vivre avec des chances différentes mais jugées équivalentes, en termes de qualité de vie... Il faut donc tendre vers une « Bretagne différenciée » plutôt qu'une « Bretagne uniforme ».

Cette stratégie de développement va produire des effets en termes d'aménagement du territoire.

2.5. Les questions posées en termes d'aménagement du territoire

Une stratégie de développement différencié va conduire les territoires à identifier les facteurs de développement les plus pertinents à leur échelle. Ainsi, plusieurs interrogations sont soulevées :

- Faut-il la même chose partout (en termes d'équipements...) ?
- Faut-il une répartition identique des différents facteurs de développement sur tout le territoire (quelles que soient les échelles considérées) au risque, parfois de réduire les potentialités de développement ? Ne vaut-il pas mieux, parfois, privilégier le zonage, la spécialisation territoriale afin de donner le maximum de chance de développement à des pôles suffisamment importants pour se développer et dont les effets pourront être profitables à un territoire plus large ?
- En spécialisant les territoires, ne va-t-on pas dans le sens d'une plus grande solidarité dans la mesure où on donne à chaque territoire une chance de se développer selon ses potentialités ?

Cette spécialisation territoriale, ce développement différencié des territoires, qui semble devoir être privilégié, va nécessiter de se lancer dans une démarche de planification ou de schéma territorial. Cette démarche pourra avoir différentes échelles.

Ainsi, si l'on s'intéresse à la fourniture de services, ceux qui présentent un intérêt communal devront faire l'objet d'une planification communale. Ceux qui revêtent un intérêt à l'échelle intercommunale devront être planifiés à l'échelle de la communauté. Si c'est le bassin de vie qui est le plus pertinent, c'est à son échelle que la planification se fera. Enfin, si un service est d'intérêt régional, la planification sera à réaliser à l'échelle de la Bretagne.

Trois types de stratégies de développement pourront donc s'offrir à une communauté :⁴⁷

- un *développement autour de la ville centre*. Il s'agit d'une stratégie de développement privilégiant la ville centre. Les équipements lourds financés par la communauté de communes (salle de spectacles, stade, zone d'activité économique, école...) sont construits sur la commune la plus importante, le plus souvent siège de l'EPCI. Pensés

⁴⁷ Jérémy BOUGUET (CESR de Bretagne), *Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne*, Mémoire de maîtrise, mai 2004

comme vecteurs de développement, ces équipements et les moyens alloués au centre de la communauté de communes doivent permettre d'instaurer une dynamique jusque là absente au sein du territoire. L'objectif est aussi de diminuer les charges de centralité qui peuvent peser sur la commune centre. Cette stratégie doit être vue sur le long terme. En favorisant la ville centre, la communauté de communes espère attirer les ménages et entreprises autour d'un pôle économique et résidentiel s'élargissant, par la suite, aux autres communes membres.

- un *développement homogène du territoire*. Les communautés de communes adoptant cette stratégie recherchent le consensus communal. Aucune commune n'est favorisée, en principe, pour l'implantation de tel ou tel équipement financé par les moyens intercommunaux. Ceci permet à la structure intercommunale de se détacher de la commune centre et de gagner une identité propre et une indépendance relative. C'est cette indépendance qui va la rendre crédible et incontournable auprès de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux présents sur le territoire. C'est par exemple le choix qui a été fait par la Communauté de communes de Lanvollon Plouha dont le siège est n'est pas installé dans la ville centre.
- un *développement autour des atouts spécifiques du territoire*.

Il s'agit bien là de repenser la politique d'aménagement du territoire à toutes ses échelles afin d'optimiser le développement des territoires.

Il nous faut donc analyser dans quelle mesure les structures de coopération peuvent s'avérer pertinentes pour garantir un développement optimal à leur échelle. Quelle est l'ambition, en termes de développement, des structures de coopération territoriales ? Ont-elles les moyens d'y parvenir ? En quoi contribuent-elles effectivement à la mise en œuvre d'un développement durable, équilibré, solidaire à leur échelle, mais également à l'échelle régionale ?

Ce qu’il faut retenir... (Partie 1)

En Bretagne, l’histoire de la coopération territoriale est ancienne.

A la sortie de la seconde guerre mondiale, les Bretons ont su se regrouper et se mobiliser pour fédérer leurs forces, que ce soit par la création du CELIB en 1950 ou l’émergence de la dynamique des Comités de Pays au cours des décennies 1970 et 1980.

Les différentes lois en faveur de l’intercommunalité ont également connu un succès important en Bretagne. Ainsi, les communes de la région ont-elles compris, très rapidement, l’intérêt qu’elles avaient à se regrouper en SIVU et en SIVOM. Ensuite, lorsque la loi a ouvert la possibilité de constituer des communautés urbaines, l’agglomération de Brest a été l’une des premières à s’engager volontairement dans la démarche en 1974.

La Bretagne a également vu se constituer de nombreux districts, comptant même en son sein le premier EPCI de France à adopter le régime fiscal le plus intégré qui soit, celui de la TPU.

Dès 1992, date de création des communautés de communes, la région verra se constituer la première communauté de communes de France.

Cette avance de la Bretagne en matière intercommunale ne s’est jamais démentie depuis puisque suite à la loi Chevènement de 1999, quasiment tous les territoires pouvant être couverts par des communautés d’agglomération l’ont été (y compris des territoires pour lesquels le choix d’une telle forme de coopération pouvait sembler moins évident).

A présent, la Bretagne figure dans les premières régions de France en termes de couverture de son territoire par des communautés. En 2005, près de 100% de la population bretonne est couverte par 116 EPCI à fiscalité propre (106 communautés de communes, 9 communautés d’agglomération et une communauté urbaine. Seules 43 communes demeurent en dehors d’un EPCI à fiscalité propre (mais adhèrent toutefois, la plupart du temps, à des SIVU ou des SIVOM).

Enfin, la région se distingue, en particulier, par sa nette avance, encore inégalée à ce jour, en matière de quasi-généralisation du régime fiscal de la TPU.

Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer cet engouement régional pour l’intercommunalité :

- *l’absence de très petites communes* qui explique que les communes craignent peut être moins qu’ailleurs de se faire « absorber » ;
- l’émergence de *nouveaux besoins* exprimés par la population auxquels il convient de donner des réponses que la commune n’est plus en mesure d’apporter seule ;
- l’existence de *politiques départementales ou régionale incitant au regroupement intercommunal*.

On peut considérer que cette intercommunalité qui s’est développée en Bretagne a pour objectif de parvenir à un *développement humain durable* des territoires, un développement qui

soit *propre à chaque territoire* (développement à la fois endogène et exogène) et un *développement différencié et équitable* des territoires.

Préconisation : Mettre en œuvre un observatoire régional des territoires en Bretagne.

PARTIE 2 :

***UNE COOPERATION
TERRITORIALE QUI
MARQUE LE PAS OU
DE PLUS EN PLUS
INTEGRATRICE ?***

La première partie de ce rapport a mis en exergue la capacité coopérative des Bretons et leur prise de conscience de la nécessité de travailler ensemble pour se développer.

Tradition ancienne en Bretagne, la coopération entre les territoires n'a fait que s'accroître au fil des années, au fil des difficultés et des défis à relever.

Mais, aujourd'hui, la Bretagne est-elle toujours aussi pionnière en matière de coopération, et plus particulièrement en termes de coopération intercommunale ?

Certains évoquent le glissement de l'intercommunalité bretonne vers une intercommunalité « de façade ». Est-ce à dire que la Bretagne se serait endormie sur ses réussites ?

Dans un éditorial de la « Lettre du cadre territorial » du 5 janvier 2004, Eric LANDOT, Avocat au barreau de Paris, se demandait si l'intercommunalité connaissait un « *second souffle* » ou un « *enlisement* ». Ce texte résume clairement les problématiques posées actuellement.

« Les mariages intercommunaux furent parfois le fruit d'unions de raison et, parfois, de passions. Des coquilles vides se sont remplies, et des mariages d'argent se sont, de temps en temps, transformés en unions solides. Souvent, la Communauté a été l'occasion de fédérer des territoires autour de projets communs. Mais il semble que nombre de ces mariages, d'amour ou de raison, ont besoin de renouveler leurs raisons d'être ensemble et d'espérer. Tout d'abord, les réussites ne masquent plus les échecs et les tensions [...]. Ils ne masquent pas, non plus, ces nombreuses communautés où la communication tient lieu de projet. Ensuite, nombre d'élus ont porté la création à bout de bras du haut de leur force médiatique. Une génération de cadres a animé ces projets avec la fougue des expériences nouvelles. Aujourd'hui, souvent, il faut gérer les transitions d'élus, les projets laissant la place à la gestion, l'élan se perd au fil du quotidien. Enfin l'impulsion ne vient plus d'en haut. [...] L'intercommunalité reste un mariage, qui peut être bloqué faute d'envie d'avancer ensemble ou de perspectives. Or l'horizon de la dotation globale de fonctionnement inquiète. Nul n'a clairement indiqué où allait la réforme des finances intercommunales. La TPU (taxe professionnelle unique) trouve ses limites, surtout dans le monde rural. La démocratie intercommunale balbutie. [...] Rien ne vient améliorer la communication et la prise de décisions entre communautés et communes qui, souvent, finissent par vivre tels deux inconnus dans une même maison ».

Certes, la Bretagne est l'une des régions les plus couvertes par des établissements de coopération intercommunale, mais encore faut-il que ces structures aient de la consistance, un véritable rôle, et ne demeurent pas des « coquilles vides ».

Ainsi, en Bretagne, l'avance de la coopération intercommunale, en ce qu'elle apporte aux territoires et à leur développement, est-elle une réalité ? Comment en juger ? Plusieurs critères d'analyse vont nous permettre d'apprécier cette efficacité de l'intercommunalité bretonne, mais aussi des freins.

Après nous être interrogés sur le degré d'intégration des structures de coopération intercommunale (Chapitre 1), nous verrons qu'il ne suffit pas de créer des structures ; encore faut-il qu'elles interviennent sur un territoire pertinent et adapté à la réalité des acteurs (Chapitre 2). Cette analyse nous permettra de mettre en évidence que, pour certaines questions à résoudre, le territoire de coopération choisi n'est pas toujours suffisamment large ; ce qui conduit les structures de coopération à coopérer à leur tour (Chapitre 3). On verra enfin

que, paradoxalement, les échelons de base que sont les communes, que regroupent les EPCI, peuvent parfois être amenés à se sentir mis à l'écart de cette dynamique intercommunale (Chapitre 4).

Chapitre 1 :

***Une coopération plus
intégrée et plus
intégratrice***

PLAN

SECTION 1. DES FINANCEMENTS PLUS INTEGRATEURS

1. Des EPCI aux ressources variées
2. Un instrument de mesure du degré d'intégration des EPCI : le coefficient d'intégration fiscale

SECTION 2. DES COMPETENCES TRANSFEREES PLUS NOMBREUSES

1. Les transferts de compétences, fondement de la coopération intercommunale et révélateurs du degré d'intégration...
2. La difficulté à définir l'intérêt communautaire
3. Un transfert de compétences en façade ?
4. Des compétences transférées dans de bonnes conditions
5. Un nouvel outil accompagnant ces compétences : le SCOT
6. Accroître les transferts à l'avenir ?

SECTION 3. FREINS ET LEVIERS DE L'INTERCOMMUNALITE

1. Quelle vocation ?
2. Un droit de plus en plus complexe
3. Le futur incertain des ressources
4. Le risque technocratique
5. Les méfaits du « donnant-donnant »
6. Des citoyens spectateurs
7. Les aléas liés au charisme du leader de l'EPCI

Le degré d'intégration des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) est un indice pour juger de leur dynamisme.

Il permet de mesurer ce qui relève des attributions de la structure intercommunale au regard de ce qui reste confié aux communes (en termes de compétences, de ressources financières...).

Daniel GAXIE⁴⁸ précise à ce sujet que « *l'examen de quelques cas particuliers fait apparaître que le renforcement de l'intégration intercommunale est souvent le produit d'une histoire cumulative. Après s'être rapprochés pour des raisons ponctuelles et avoir appris à travailler ensemble, les élus sont mieux disposés à l'idée de franchir des seuils supplémentaires. [...] Quand un problème difficile surgit, le réflexe est souvent d'en confier la solution au groupement de coopération. Dans cette logique, on voit des syndicats se transformer en communauté de communes au fur et à mesure de la délégation de compétences nouvelles et d'intégration plus grande* ».

L'évolution des statuts des structures de coopération intercommunale en Bretagne, que nous avons analysée dans la première partie de ce rapport, est un premier indice du degré d'intégration des EPCI. En effet, on est passé de structures associatives ou syndicales à la constitution de véritables établissements publics. Le degré d'intégration des EPCI peut également se mesurer par une analyse de leurs sources de financement (Section 1) et le niveau (et l'évolution) du transfert de compétences communales à l'EPCI (Section 2).

SECTION 1. DES FINANCEMENTS PLUS INTEGRATEURS

Les EPCI disposent de plusieurs sources de financement. L'origine de ces ressources est variable. En s'y intéressant, on arrive à mesurer le véritable degré d'intégration de l'EPCI et à obtenir des informations sur ses objectifs de développement (développement communautaire, solidarité entre communes...).

1. DES EPCI AUX RESSOURCES VARIEES

Les ressources des collectivités locales sont diverses. On peut néanmoins les classer selon leur origine, c'est-à-dire selon qu'il s'agit de ressources fiscales (dites ressources propres) ou de dotations ou subventions versées par d'autres collectivités ou l'Etat. Dans le cadre de ce travail, nous avons choisi de nous intéresser aux EPCI à fiscalité propre. Dans ce cas de figure, les ressources financières suivent également ce partage.

1.1. Des ressources fiscales propres

Comme toute collectivité locale, les EPCI à fiscalité propre font face à leurs charges en agissant sur les taux des quatre taxes directes locales (on parle de fiscalité additionnelle, c'est-à-dire un taux intercommunal qui se superpose aux taux communaux). Mais, si les membres de l'EPCI en expriment le souhait, la Communauté peut se spécialiser en matière de taxe

⁴⁸ Daniel GAXIE, *Luttes d'institutions - Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Ed. L'Harmattan. Paris, 1997

professionnelle. En effet, elle peut, soit appliquer une taxe professionnelle de zone (TPZ) qui n'affecte que les entreprises situées dans les zones d'activités ou les zones industrielles communautaires, soit opter pour un régime de taxe professionnelle unique (TPU) qui, dès lors, reviendra en intégralité à la Communauté. Enfin, l'EPCI a également la possibilité de combiner le système de la fiscalité additionnelle et celui de la TPU ; on parle alors de « fiscalité mixte ».

Soulignons toutefois qu'à côté de la fiscalité directe, les EPCI peuvent disposer d'autres recettes en fonction des compétences exercées : la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) ou la Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères (REOM) venant financer l'élimination des déchets, le Versement Transport (VT) affecté à la couverture des dépenses de transport public, la taxe de séjour utilisée pour financer les dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique.

En France, au 1^{er} janvier 2004, la part des groupements dans la fiscalité directe est en forte augmentation, notamment en raison de la progression de la taxe professionnelle unique (TPU). Les produits de taxe professionnelle sont désormais levés à hauteur de 69% par les groupements à fiscalité propre. A plus de 95% environ, il s'agit de taxe professionnelle unique.⁴⁹

1.1.1. Fiscalité additionnelle et taxe professionnelle de zone (TPZ)

Avec le régime de la *fiscalité additionnelle*, l'EPCI prélève une ressource fiscale sur les quatre taxes directes locales au même titre que la commune, le Département et la Région. Au sein de sa cotisation globale, le redevable d'une taxe directe locale (taxe d'habitation pour l'occupant d'une habitation, taxe sur le foncier bâti pour le propriétaire d'un local, taxe sur le foncier non bâti pour le propriétaire d'un terrain et taxe professionnelle pour une entreprise) verra donc une part allouée à l'EPCI. La cotisation intercommunale résultera de l'application du taux voté par le groupement à l'assiette d'imposition. Historiquement, la fiscalité additionnelle est le régime fiscal initial des EPCI.

La première année, la communauté à fiscalité additionnelle n'est libre de fixer que le montant global de recettes qu'elle attend de sa fiscalité. Les rapports entre les taux des quatre taxes doivent être égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés des communes. Les années suivantes, la règle de lien entre les taux s'applique. En régime de droit commun, le taux de taxe professionnelle ne peut augmenter plus vite, ni diminuer moins vite que le taux de taxe d'habitation ou que le taux moyen de taxe d'habitation et de taxes foncières. Des dérogations existent cependant dans le but d'assouplir ce lien entre les taux. Ces règles, qui sont fixées afin de contenir la pression fiscale qui pèse sur les ménages et les entreprises, contraignent les communautés dans leur politique fiscale. Toutefois, les établissements publics de coopération intercommunale peuvent, comme les collectivités locales, décider de procéder à des abattements et à des exonérations relatifs aux quatre taxes directes locales.

Ce régime de la fiscalité additionnelle est sans nul doute le moins intégré.

La loi Administration Territoriale de la République (ATR, dite loi Joxe) de 1992 a néanmoins introduit, dans ce régime de la fiscalité additionnelle, une disposition pour les EPCI qui

⁴⁹ Source : Ministère de l'intérieur, DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, décembre 2004

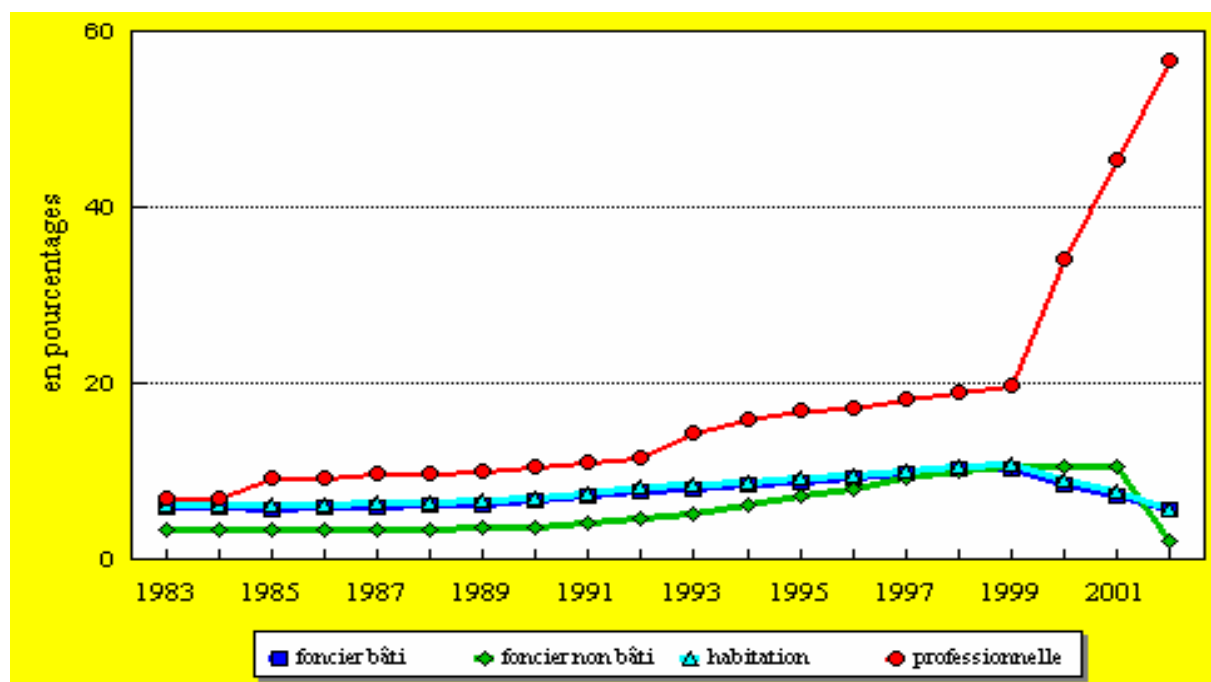
voulaient « goûter » à la taxe professionnelle unique (TPU) : la *taxe professionnelle de zone* (TPZ).

Cette dernière a connu un grand succès dans les années 1990 ; succès qui a préfiguré celui de la TPU dont elle constitue une forme moins ambitieuse. En effet, la TPZ est en quelque sorte une taxe professionnelle unique limitée à une portion du territoire intercommunal et réservée aux groupements en fiscalité additionnelle. Son objectif est de supprimer la concurrence fiscale entre les communes du groupement en attirant les entreprises dans une « zone d'activité économique communautaire ».

La communauté peut choisir d'utiliser la procédure d'intégration fiscale progressive (1 à 12 ans) afin d'étaler dans le temps les effets du nouveau taux de taxe professionnelle pour les entreprises. Elle peut aussi instituer une attribution de compensation aux communes sur le territoire desquelles sont situées la ou les zones d'activité économique dont la gestion lui a été transférée.

Néanmoins, ce système ne va pas aussi loin que celui de la *taxe professionnelle unique* qui a été créé par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, notamment ses articles 73 et 94, (réformée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale), qui a véritablement stimulé l'essor de ce régime. L'expansion de la taxe professionnelle unique a entraîné le recul de la fiscalité additionnelle, et donc la réduction de la part des taxes foncières et d'habitation gérées par les EPCI, comme le montre le graphique suivant.

FISCALITE INTERCOMMUNALE
PART DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LE PRODUIT DES IMPOTS COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX



Source : Alain GUENGANT⁵⁰

⁵⁰ Audition de M. Alain GUENGANT, Directeur de recherche au CNRS, CREREG, Université de Rennes I, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 7 octobre 2003

1.1.2. Taxe professionnelle unique (TPU) et fiscalité mixte

1.1.2.1. La TPU : entre intégration et incertitudes

Le régime de la TPU se caractérise, non seulement par la mise en place d'un taux unique de taxe professionnelle à l'échelle du groupement, mais aussi et surtout par une nouvelle répartition du prélèvement fiscal sur le territoire intercommunal. En choisissant ce régime, les communes renoncent à percevoir la taxe professionnelle, l'EPCI renonce à percevoir une fiscalité sur les ménages. Il s'agit donc d'une *spécialisation de l'impôt économique qui devient l'impôt de l'intercommunalité*.

De leur côté, les communes perçoivent uniquement, de droit, la fiscalité « ménages » (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti). Elles reçoivent une *attribution de compensation* qui correspond au produit de taxe professionnelle perçu lors de l'année précédant l'instauration de la TPU, diminuée des charges transférées. Le mode de calcul de cette compensation neutralise donc l'impact de la TPU sur les budgets communaux. Ce reversement constitue, en outre, une mutualisation du risque économique pour les communes, car son montant est garanti même si une entreprise venait à disparaître du territoire communal, sauf évidemment en cas de diminution des bases fiscales du groupement. L'attribution de compensation n'est cependant, ni indexée, ni revalorisée, et demeure donc constante en valeur nominale dans le temps, sauf nouveaux transferts de compétences ou décision unanime des communes. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a néanmoins ouvert une possibilité de révision à l'unanimité des conseillers communautaires.

La Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre MAUROY, dans le rapport qu'elle a rendu au Premier Ministre en 2000,⁵¹ s'interrogeait sur la question du maintien, comme c'est le cas à l'heure actuelle, « *d'un retour aux communes de 100% de la taxe professionnelle antérieurement perçue. Ce retour, nécessaire dans un premier temps, pourrait en effet devenir source de rigidité et empêcher une réelle mutualisation des ressources et du financement des projets* ». Ainsi, elle proposait (proposition 141) « *d'affecter la taxe professionnelle unique aux établissements publics de coopération intercommunale* ».

Les communes peuvent, en outre, recevoir une *dotation de solidarité communautaire* de la part du groupement. Son principe, comme son montant, sont décidés par le Conseil communautaire qui définit et vote une clef de répartition prenant en compte différents critères : population, richesse fiscale, charges de fonctionnement, croissance des bases de TP, etc. Comme son nom l'indique, cette dotation peut permettre de réduire les inégalités entre les communes. Elle est aussi très souvent un argument déterminant pour convaincre et dédommager les communes « riches » qui n'ont que rarement intérêt à renoncer à leur taxe professionnelle.

Ainsi, en passant d'un régime de fiscalité additionnelle à un régime de taxe professionnelle unique, les communes membres affirment leur volonté de passer d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet.

Néanmoins, dans le régime de la TPU, il faut également retenir que l'EPCI n'est pas totalement maître de la fixation de son taux de TP. En effet, la politique fiscale du

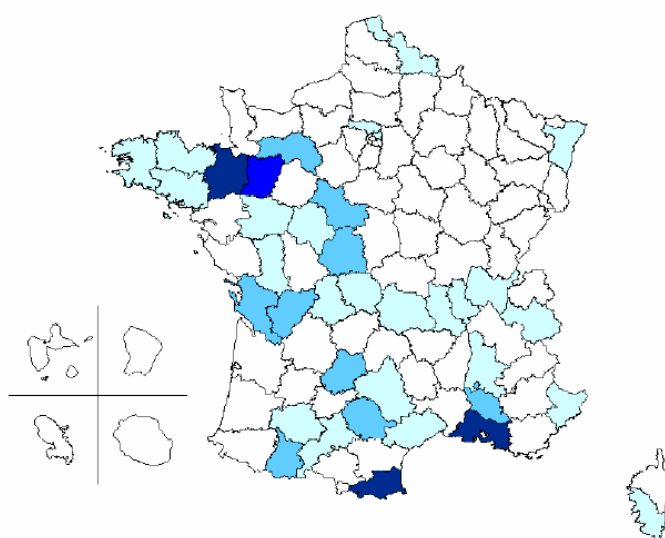
⁵¹ Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, rapport remis au Premier ministre, 17 octobre 2000

groupement est alors liée à celles des communes, la loi ayant maintenu un lien entre la fiscalité sur les entreprises et la fiscalité sur les ménages. Ainsi, le taux de taxe professionnelle du groupement ne peut progresser qu'en fonction de la progression des taux « ménages » sur les communes du groupement. De même, la baisse des taux « ménages » limite la marge de manœuvre sur la taxe professionnelle.

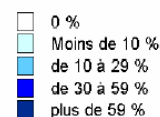
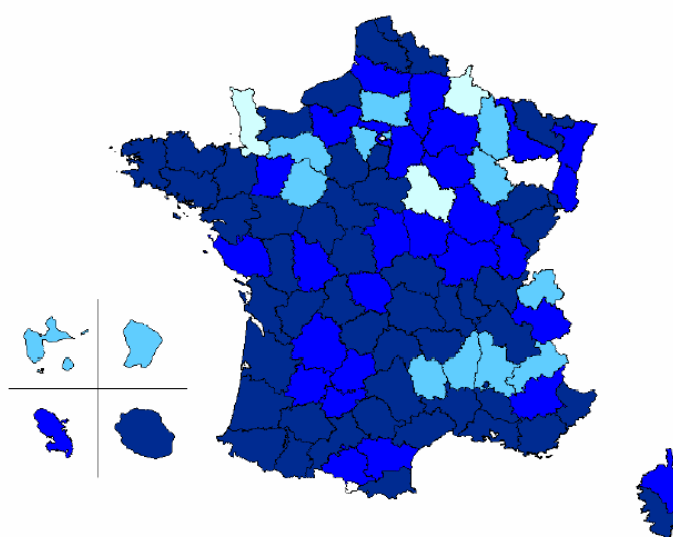
Depuis la loi du 12 juillet 1999, le régime fiscal de la TP a le vent en poupe. Un peu plus de la moitié de la population de l'Hexagone (37,8 millions d'habitants) réside actuellement sur le territoire d'un EPCI pratiquant la taxe professionnelle unique. Cette évolution est particulièrement visible sur la carte suivante.

POPULATION REGROUPEE DANS UN ETABLISSEMENT EN TPU

Au 1er janvier 1999



au 1er janvier 2004

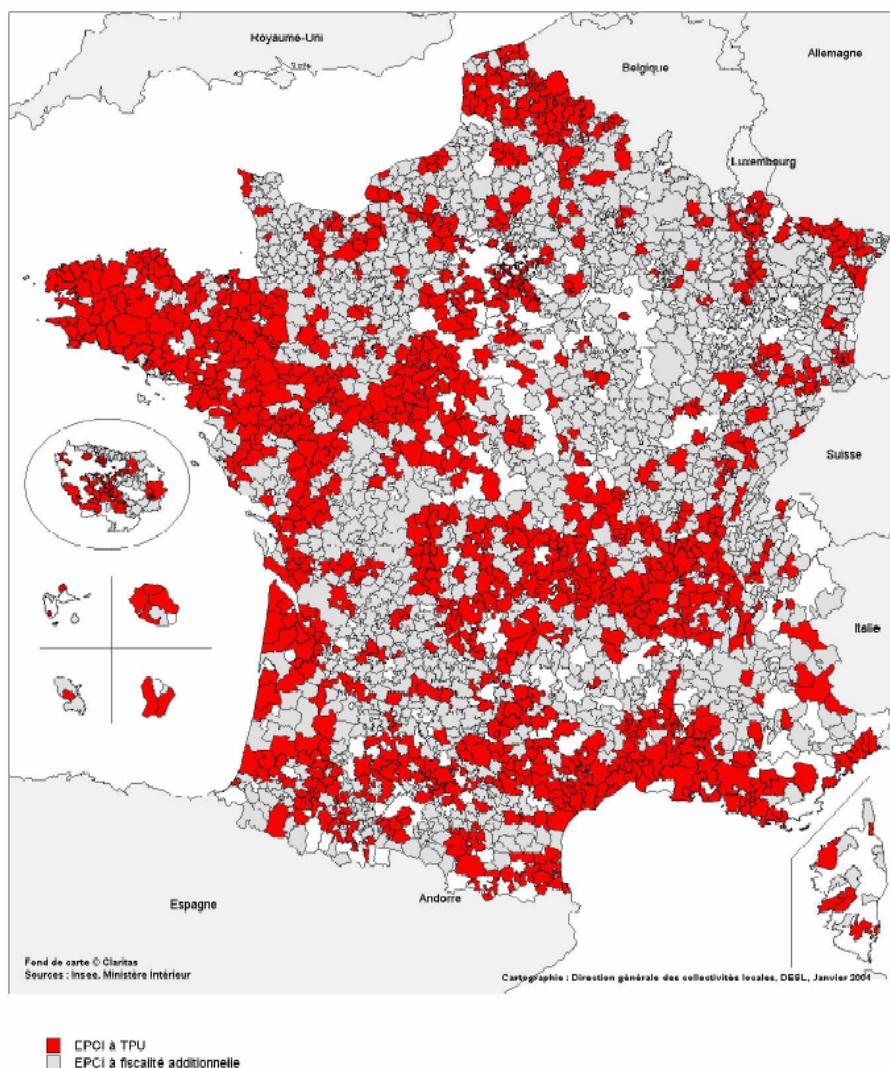


Source : Ministère de l'intérieur, DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2005, décembre 2004

Cet essor est d'abord lié à la prise de conscience par les élus des effets désastreux de la concurrence fiscale entre les communes pour le développement équilibré de leur territoire. La TPU permet en effet non seulement de mettre un terme aux différences de taux pratiqués par les communes, mais aussi de rendre inutile et vaine la concurrence entre elles pour attirer des entreprises dont elles ne perçoivent plus l'impôt. Enfin, la TPU instaure une réelle solidarité à l'échelle d'un territoire, en faisant correspondre bassin d'emploi et de production de richesses et bassin de vie et de services rendus à la population. Ce succès est aussi lié aux fortes incitations financières accordées par l'Etat aux groupements qui choisissent la TPU (Dotation Globale de Fonctionnement bonifiée).

A l'échelle de la France, hormis les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle, pour lesquelles ce régime est obligatoire, 856 des 2 286 communautés de communes ont opté pour ce régime fiscal au 1^{er} janvier 2004 (soit 37%). En Bretagne, cette proportion passe à 83% puisque 87 des 105 communautés de communes ont fait ce choix ; ce qui place la région en tête pour cette forme particulièrement intégrée de coopération. Au total, plus de 93 % des bretons vivent sous ce régime.

**LES EPCI A FISCALITE PROPRE AU 1ER JANVIER 2004 SUIVANT LE TYPE DE FISCALITE :
LA BRETAGNE EN AVANCE POUR LA TPU**



Source : Ministère de l'intérieur, DGCL

On peut donc penser que la volonté intégratrice intercommunale est plus forte en Bretagne qu'ailleurs. La volonté des Bretons de travailler ensemble s'illustre de manière particulièrement nette par le choix massif des intercommunalités en faveur de la taxe professionnelle unique (TPU).

Il faut d'ailleurs noter que le premier EPCI de France à avoir adopté la TPU est le district de Rennes (« Rennes Métropole » aujourd'hui). La prise de conscience par les élus de l'agglomération rennaise des graves inconvénients de la TP communale du point de vue de l'équité et de l'aménagement du territoire les a incités à opter pour la TP communautaire dès que la possibilité leur en a été donnée par la loi. Leur décision de choisir ce régime a été prise à une très forte majorité (86 %), dès novembre 1992, après un large débat (plus d'une quinzaine de réunions consacrées à ce thème). Par la TP communautaire, les élus souhaitaient :

- une réduction des écarts de richesse entre communes, et compte tenu de l'importance de ceux-ci, ils désiraient un rattrapage relativement rapide,
- un aménagement cohérent du territoire grâce à la suppression de la concurrence entre communes et la mutualisation des risques qui conforte l'attractivité du territoire,
- la justice fiscale pour les entreprises avec l'unification du taux de TP.⁵²

Selon Alain GUENGANT,⁵³ les raisons du succès croissant de la taxe professionnelle unique relèvent de :

- « **La maîtrise des taux d'imposition.** La TPU minore le risque d'alourdissement cumulatif des taux d'imposition communaux et intercommunaux via le lien vertical entre les taux et le strict parallélisme des dépenses et des ressources transférées. La taxe professionnelle unique élimine l'essentiel des comportements opportunistes observés dans les groupements à fiscalité superposée, conduisant à transférer les charges mais non pas les recettes correspondantes.
- **La mutualisation des risques fiscaux.** Par l'élargissement du territoire d'imposition, la TPU favorise la diversification du portefeuille de bases taxables et réduit ainsi l'exposition au risque de pertes fiscales des membres du groupement. Via l'attribution de compensation, chaque commune bénéficie d'une garantie nominale de ressources à hauteur du montant de l'impôt voté pour la dernière fois par la municipalité avant le transfert de la taxe à la communauté. Si l'ampleur du sinistre fiscal n'entraîne pas une réduction globale importante du prélèvement communautaire, l'assurance couvre intégralement la perte subie par la localité concernée. Dans le cas contraire, toutes les garanties sont diminuées en proportion et donc la perte est mutualisée entre les communes membres.
- **La rationalisation de la gestion financière.** La TPU élimine la concurrence fiscale interne au territoire de coopération. Le partage de l'impôt donne aux autorités intercommunales le moyen d'imposer la fermeture ou l'abandon des projets de zones d'activités les moins performants. Les duplications d'aménagement peuvent ainsi être

⁵² A ce sujet, voir AUDIAR Rennes Métropole, 9 ans de TP communautaire, 12 septembre 2001

⁵³ Audition de M. Alain GUENGANT, Directeur de recherche au CNRS, CREREG, Université de Rennes I, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 7 octobre 2003

évitée et donc en définitive la stérilisation de fonds publics dans des opérations fiscalement, économiquement et en définitive socialement non rentables. Le risque est désormais de voir les communes membres refuser l'implantation de nouvelles zones d'activités sur leur territoire. Toutefois, l'attribution à la commune d'implantation de la taxe foncière bâtie des locaux industriels et commerciaux et souvent l'introduction dans la dotation de solidarité communautaire d'une prime d'intéressement à la croissance des bases de taxe professionnelle atténuent la désincitation potentielle à l'accueil d'entreprises, du moins pour des raisons fiscales.

- ***L'instauration d'une solidarité financière de proximité.*** La TPU offre aussi la possibilité d'instaurer une solidarité financière de proximité entre les communes membres. Toutefois, l'ampleur de la péréquation dépend, non seulement de la conception des critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire, mais également de l'impact de la spécialisation fiscale et des transferts de charges sur les budgets communaux ».

La taxe professionnelle constitue donc par elle-même un véritable indice du degré d'intégration d'un EPCI et, à ce titre, la Bretagne est bien placée. Néanmoins, son adoption massive par les EPCI bretons les met également en position de risque comme le précise Alain GUENGANT, risques à la fois conjoncturel, organisationnel et institutionnel :

- ***« Risque conjoncturel.*** Le risque conjoncturel provient de l'impact de la croissance économique sur l'évolution des bases d'imposition. Si le problème n'est pas propre à la TPU mais inhérent à l'impôt, la spécialisation fiscale amplifie l'exposition au risque conjoncturel en privant la communauté de sources fiscales alternatives, sauf en cas d'adoption de la fiscalité mixte.
- ***Risque organisationnel.*** Le risque organisationnel, spécifique à la TPU, provient du partage de la croissance de l'impôt entre les deux niveaux d'administration locale, source d'une forte interdépendance des budgets communautaire et communaux. De ce fait, le groupement ne dispose pas d'une marge de manœuvre autonome suffisante pour ignorer les choix des communes membres et vice versa. En outre si la contrainte de ressource du territoire de coopération n'est pas élargie significativement, la TPU devient un mécanisme de redistribution, à la fois verticale et horizontale, de ressources et de charges entre la communauté et les communes. Or, dans une telle configuration de partage « à somme nulle », naturellement indépendamment des effets de croissance des ressources du territoire qui auraient été obtenus en l'absence de TPU, comment éviter que les multiples partenaires associés ne prennent pas des décisions d'investissement, puis par effet de récurrence de fonctionnement, mutuellement incompatibles ? En d'autres termes, la taxe professionnelle unique peut-elle exclure aussi une redistribution des projets entre les communes et la communauté ? Une maîtrise efficace des risques d'imbrication des gestions est-elle envisageable sans une coordination des décisions des deux niveaux d'administration territoriale ?
- ***Risque institutionnel.*** La diminution de près de la moitié du rendement de la taxe professionnelle depuis une vingtaine d'années conduit à s'interroger sur l'avenir de l'impôt. Certes à nouveau, le risque institutionnel ne concerne pas uniquement la TPU mais constitue une menace plus importante pour les établissements de coopération à fiscalité spécialisée. Après la suppression de la part « salaires », la concentration du prélèvement fiscal sur les immobilisations ne garantit pas la pérennité de l'impôt mais

pourrait, au contraire, favoriser l'octroi de nouveaux allègements aux entreprises, notamment si d'amples effets « taux » s'ajoutaient aux effets « bases », certes réduits en niveau depuis 1999, mais en croissance rapide ». L'incertitude des communautés sur la pérennité de cette ressource est d'autant plus forte que la volonté de réformer la taxe professionnelle est récurrente. En effet, les imperfections de la taxe professionnelle sont régulièrement mises en exergue.

Ainsi, le Ministère de l'intérieur⁵⁴ considère t-il que « principale ressource fiscale des collectivités locales et de leurs groupements, la taxe professionnelle est devenue aujourd'hui un impôt imparfait. Depuis la suppression de la part « salaires » engagée en 1999, la taxe professionnelle ne repose plus, pour les entreprises commerciales et industrielles, que sur les seules immobilisations corporelles. La TP pèse donc directement sur l'investissement productif, notamment dans les secteurs à forte intensité capitaliste. En taxant les facteurs de production, elle renchérit le coût des investissements à un moment de la vie économique où leur rentabilité n'est pas encore assurée. En dépit des dispositifs de plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, la taxe professionnelle pèse lourdement sur le secteur industriel, qui est soumis à une concurrence internationale particulièrement forte. Ce secteur paye ainsi 60% de la TP alors qu'il ne représente que 40% de la valeur ajoutée au sein de l'économie. Dans un contexte de concurrence fiscale entre les Etats, l'assiette de la TP est devenue un des critères d'appréciation de l'attractivité du territoire français. Pour faire face à cette situation, les gouvernements successifs n'ont eu de cesse de multiplier compensations, exonérations et dégrèvements en tous genres, rendant au fil du temps cette taxe très complexe et souvent incompréhensible. Les questions économiques soulevées par cet impôt étaient bien connues par tous les acteurs locaux. Sa réforme était devenue une nécessité ».

C'est pourquoi, le Gouvernement avait, d'ores et déjà, annoncé, avant même de lancer une réforme de fond de cette taxe que, à compter du 1^{er} janvier 2004, et pendant 18 mois, les nouveaux investissements productifs (les biens d'équipement et l'outillage, les ordinateurs...) bénéficieraient d'un dégrèvement de taxe professionnelle. Compte tenu du décalage de deux ans dans la perception de cet impôt, l'Etat se substituera donc aux entreprises, en 2006 et 2007, pour le paiement de la taxe professionnelle aux collectivités.

Ensuite, avec la volonté de réformer plus profondément la taxe professionnelle, le Premier ministre a installé une Commission présidée par Olivier FOUQUET, Conseiller d'Etat, en février 2004, et lui a demandé de réfléchir à la réforme de la taxe professionnelle en précisant que trois grands principes devaient guider les réflexions du groupe. Le Premier ministre a d'abord rappelé la nécessité de *conserver un impôt économique* au regard des investissements en équipements et services réalisés par les collectivités lesquels participent à créer l'environnement indispensable au développement des activités. Il a également insisté sur le fait que cet impôt doit avoir une *base territoriale*. Il a en outre confirmé que cette *ressource fiscale devra être modulable par les collectivités* afin de respecter l'obligation constitutionnelle d'autonomie fiscale et financière des collectivités locales. Cette Commission a rendu,

⁵⁴www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c8_decentralisation/c84_dossiers/Reforme_de_la_taxe_professionnelle

début juillet 2004, un rapport d'étape⁵⁵ présentant un diagnostic du système fiscal actuel et des pistes de réforme. Complexe, lourde à gérer, défavorable à l'attractivité du territoire, payée par un faible nombre d'entreprises... telles sont les faiblesses de la taxe professionnelle recensées par la Commission. Le rapport comporte également des pistes de réforme : création d'un nouvel impôt d'Etat remplaçant la taxe professionnelle perçue par les collectivités territoriales, suppression des exonérations fiscales dans le secteur marchand, affectation du produit de la taxe professionnelle à un nombre moindre de collectivités (principe de spécialisation fiscale), fixation d'un taux national ...

Le rapport définitif de la Commission FOUQUET a été remis au Premier Ministre le 21 décembre 2004.⁵⁶ Il propose de remplacer la taxe professionnelle par un impôt assis à 80% sur la valeur ajoutée produite par les entreprises et à 20% sur le foncier dans le cadre d'une réforme étalée sur dix ans. Le taux d'imposition serait ainsi fixé au niveau local par les collectivités, mais dans les limites d'un « *encadrement national* ». Le rapport propose également de supprimer la part régionale de la taxe professionnelle, et de « *réexaminer les régimes dérogatoires* », tout en préservant « *les régimes particuliers* » bénéficiant aux petites entreprises. La Commission a, en outre, souligné les précautions qui devront être prises : garantir le niveau des ressources fiscales des collectivités territoriales, organiser une période de transition suffisamment longue pour les entreprises, conserver dans l'assiette une part d'éléments physiques, définir une clef de répartition de la valeur ajoutée correspondant à la réalité de l'entreprise au niveau local, ne pas modifier globalement la charge fiscale supportée par les petites entreprises, procéder à un exercice « à blanc » avant l'entrée en vigueur de la réforme. C'est pourquoi, le Gouvernement a indiqué que la réforme devrait s'inscrire dans le budget 2006 au plus tôt, sachant que, dans les faits, elle ne s'appliquera pas aux entreprises avant 2008 et que le Président de la Commission, Olivier FOUQUET, estime que la taxe professionnelle pourrait commencer à être remplacée progressivement par une nouvelle taxe « *à partir de 2012 ou 2013* », dès que l'Etat aura fini de réformer l'impôt sur les sociétés.

La suite donnée à ce rapport fera sans nul doute l'objet de toute l'attention des EPCI, très inquiets ; d'autant plus inquiets que l'Association des Maires de France (AMF) aurait démontré, lors de son dernier congrès, en novembre 2004, que les simulations fournies par la Commission FOUQUET, qui illustrent les dix systèmes différents proposés, montreraient toutes que les communautés seraient les grandes perdantes avec cette réforme, en nombre et en masse financière.

Pour faire face à ces nombreuses, et trop fréquentes, incertitudes concernant l'évolution de leurs ressources fiscales, certains EPCI à TPU s'orientent à présent vers le régime de la *fiscalité mixte*.

⁵⁵ Commission de réforme de la taxe professionnelle, *Rapport au Premier ministre*, présenté par Olivier FOUQUET, Président de la Commission, Premier ministre, Paris, juillet 2004, 285 pages, consultable sur <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/brp/notices/044000333.shtml>

⁵⁶ Commission de réforme de la taxe professionnelle, *Rapport définitif au Premier ministre*, présenté par Olivier FOUQUET, Président de la Commission, Premier ministre, Paris, 21 décembre 2004, 104 pages et annexes, consultable sur http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports/rapport_com_taxe_prof/Accueil_Rapport_ref_%20taxe_prof.html

1.1.2.2. La fiscalité mixte : gage de prudence ?

La loi offre aux groupements en TPU la possibilité, peu utilisée pour l'instant, d'instaurer une fiscalité mixte, c'est-à-dire de réintroduire une fiscalité sur les ménages. Il s'agit, certes, d'un retour en arrière par rapport à l'idée de spécialisation de l'impôt. Mais cette brèche dans le mécanisme de la TPU se justifie au moins de deux manières. D'abord par la volonté ou la nécessité d'accroître les ressources du groupement lorsque le produit de taxe professionnelle s'avère insuffisant. Ensuite, par le souhait du Conseil communautaire de rétablir un lien fiscal entre les contribuables et les services offerts par l'intercommunalité.

En Bretagne, plusieurs EPCI ont opté pour le régime de la fiscalité mixte. C'est par exemple le cas de Brest Métropole Océane. Rennes Métropole a quant à elle également un projet de ce type. La délibération concernant la création d'un « impôt ménage », dans le cadre de l'instauration d'une fiscalité mixte, sera d'ailleurs à l'ordre jour du Conseil d'agglomération du 3 mars 2005. Néanmoins, elle n'est pas sans faire l'objet de nombreux débats au sein de l'agglomération, même si le Président de Rennes Métropole explique que ce projet, s'il est validé, permettra à la communauté d'agglomération rennaise d'anticiper pour répondre aux grands enjeux de l'avenir et faire face aux « probables » réformes de la taxe professionnelle.

Si l'institution d'un tel régime de fiscalité mixte est si polémique, c'est parce qu'il vient contredire le principe de spécialisation fiscale, et risque aux yeux de certains de conduire à des dérapages fiscaux ; ce qui explique sans doute qu'elle ait été pour le moins encadrée, voire contrariée. Ainsi, le choix d'une fiscalité mixte empêche l'instauration d'une dotation de solidarité en direction des communes, ou bien il la gèle, en termes de montant, au niveau atteint l'année précédant son institution. Seules les communautés urbaines ont obtenu à ce jour de ne pas être pénalisées par le choix de la fiscalité mixte. Il est probable que celle-ci connaîtra un succès croissant et que les freins à son instauration disparaîtront.

Rappelons, pour mémoire, que, dans son rapport,⁵⁷ la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre MAUROY avait estimé qu'il « *est indispensable de maintenir, pour les intercommunalités à fiscalité propre, la possibilité de percevoir une fiscalité additionnelle sur les ménages (fiscalité mixte)* ».

1.1.3. Peut-on réellement parler de ressources propres ?

Le poids de l'Etat dans les ressources propres (fiscales) des collectivités locales est de plus en plus important ; ce qui peut sembler pour le moins paradoxal. En effet, actuellement, l'Etat acquitte un tiers de la fiscalité locale. De 1997 à 2002, 15 milliards d'euros ont été supprimés et transformés en dotations d'Etat. Comme le montre le tableau ci-dessous, cette tendance n'a cessé de s'accroître depuis au moins une dizaine d'années. Elle concerne d'ailleurs également le budget régional. Le CESR a, d'ailleurs, à de multiples reprises, mis en exergue les risques que présentaient une telle évolution.

⁵⁷ Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, rapport remis au Premier ministre, 17 octobre 2000

DES RESSOURCES FISCALES PROPRES DES COLLECTIVITES LOCALES OU LE POIDS DE L'ETAT S'ACCROIT

Ressources fiscales perçues par les collectivités locales au titre des quatre taxes
 (produit des quatre taxes(1) + compensations) : charge pour l'Etat, et pour les contribuables

milliards d'euros

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ressources fiscales totales	45,80	48,63	50,92	52,87	54,16	56,26	58,16	61,43	64,63
à la charge des contribuables	33,2 72,6%	35,8 73,6%	37,2 73,0%	38,8 73,4%	38,7 71,5%	37,7 66,9%	38,3 65,8%	38,7 63,0%	40,8 63,2%
à la charge de l'Etat (brute(2))	12,5 27,4%	12,8 26,4%	13,8 27,0%	14,1 26,6%	15,5 28,5%	18,6 33,1%	19,9 34,2%	22,7 37,0%	23,8 36,8%

(1) Rôles généraux et rôles supplémentaires émis au titre de l'année en cours, dont produits destinés aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

(2) sans déduction des frais de dégrèvements qui financent en partie le coût des dégrèvements, et que l'Etat met à la charge des contribuables non dégrévés, indépendamment des produits votés par les collectivités.

Source : Direction générale des impôts.

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, décembre 2004

La situation actuelle s'explique par le fait que, au cours du temps, l'Etat a été amené à décider de lui-même un certain nombre d'allègements aux quatre taxes, dont il a pris à son compte l'essentiel de la charge pour ne pas porter atteinte aux ressources des collectivités locales :

- les *dégrèvements législatifs* : l'Etat compense intégralement, aux collectivités locales, les allègements d'impôts qu'il a accordés aux contribuables ;
- les *dotations de compensation*, versées en complément du produit des quatre taxes pour compenser, mais pas en totalité, les pertes de recettes fiscales liées aux exonérations de base.

Les principaux dégrèvements et compensations financés par l'Etat sont multiples. On peut évoquer ici :

- la dotation de compensation de taxe professionnelle pour la suppression de la part des salaires depuis 1999 ;
- les dégrèvements partiels de taxe d'habitation (augmentés et élargis en 1990) ;
- le dégrèvement pour plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée : le taux plafond a été abaissé à 4% en 1989 et à 3,5% en 1991, puis réajusté à 4% en 1995 pour les grandes entreprises. À partir de 1996, les hausses de taux décidées par les collectivités ne sont plus prises en charge par l'Etat ;
- la dotation de compensation de taxe professionnelle (DCTP) pour divers allègements de bases et plafonnement des taux (versement réduit en 1994) et la DCTP pour réduction pour embauche ou investissement (REI) ;
- la compensation de l'exonération totale de taxe d'habitation pour les personnes âgées ou handicapées non imposables sur le revenu (dégrèvement jusque 1992).

Représentant une part croissante dans le budget de l'Etat, ces compensations sont l'objet d'interrogations soulevées par les responsables municipaux, intercommunaux, départementaux et régionaux. En effet, elles évoluent selon une indexation qui n'est avantageuse ni pour les collectivités locales, ni pour les établissements publics de coopération

intercommunale. En outre, l'indépendance des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale diminue, car cette partie de leur budget ne résulte pas de leurs choix fiscaux.

Le CESR de Bretagne sera vigilant au maintien de l'autonomie fiscale locale. Ce n'est qu'à cette condition que l'on pourra réellement parler d'autonomie locale.

Le tableau suivant montre que la situation actuelle résulte d'un long processus.

UN LENT GRIGNOTAGE DES RESSOURCES PROPRES DES COLLECTIVITES LOCALES

<i>10 janvier 1980</i>	La loi portant aménagement de la fiscalité directe locale permet aux collectivités de voter, chaque année, les taux des quatre taxes directes locales. Cette liberté a été encadrée par la mise en place de taux plafonds et par l'instauration d'un lien entre les taux
<i>Loi de finances pour 1987</i>	Première atteinte à la taxe professionnelle : abattement général à la base de 16 %
<i>Loi de finances pour 1993</i>	Suppression des parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties
<i>Loi de finances pour 1999</i>	Suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux, soit plus de 10 % des recettes fiscales totales des régions, et disparition de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires
<i>Loi de finances rectificative pour 2000</i>	Suppression de la part régionale de la taxe d'habitation
<i>Loi de finances pour 2001</i>	Suppression de la vignette automobile
<i>28 mars 2003</i>	La loi constitutionnelle relative à l'autonomie financière des collectivités prévoit que leurs ressources propres devront constituer une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources

Le principe d'autonomie financière des collectivités locales n'a été juridiquement défini que dans la loi organique du 29 juillet 2004, après avoir été introduite dans la Constitution par la révision du 28 mars 2003. Le nouvel article 72-2 de la Constitution renforce l'autonomie financière des collectivités en prévoyant que :

- les collectivités « *bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement* » ;
- elles « *peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures* » et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à en fixer l'assiette et le taux ;
- « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* » ;
- tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de *l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'Etat.*

La loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise en application de cet article, définit leurs ressources propres (produit de certaines impositions). De plus, elle fixe un plancher en deçà duquel le degré d'autonomie financière des collectivités (mesuré par le rapport ressources propres sur ressources totales) ne peut descendre. Ainsi, la part des ressources propres ne peut-elle être inférieure au niveau atteint en 2003.

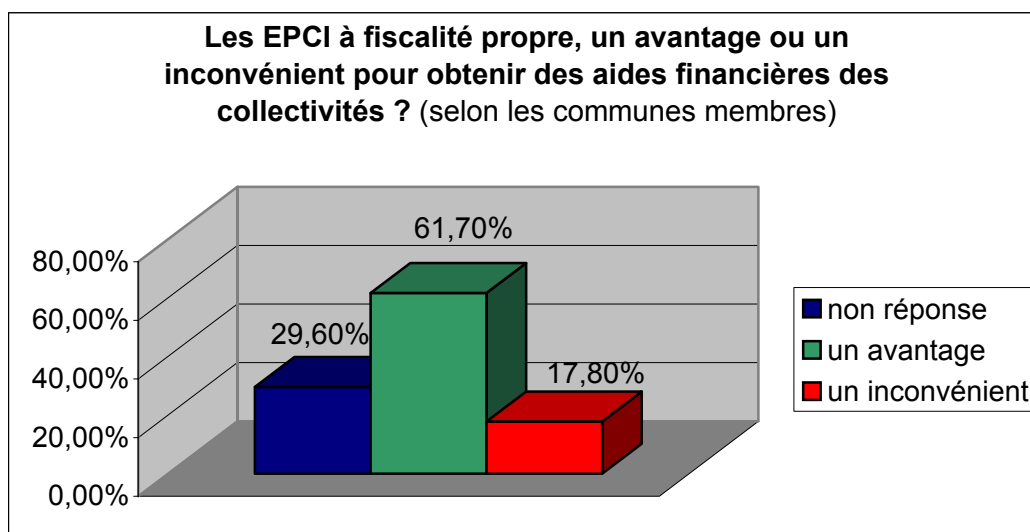
La définition juridique et le renforcement de l'autonomie financière des collectivités témoignent de la volonté de mettre un coup d'arrêt à la tendance observée ces dernières années d'une dépendance financière accrue des collectivités envers l'Etat. Cependant, les débats autour de cette notion ne sont pas clos :

- En effet, c'est une définition extensive des ressources propres qui a été retenue. Celles-ci sont constituées, stipule la loi, « *du produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise [les collectivités] à fixer le taux, ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ». Par conséquent, ce ne sont pas seulement des ressources sur lesquelles les collectivités peuvent agir, en en fixant le taux, qui constitueront des ressources propres. Le partage d'impôts nationaux, dont la loi fixe le taux ou une part locale d'assiette, en feront également partie ; ce qui est très éloigné de l'ambition des auteurs de la proposition de loi relative à la libre administration des collectivités territoriales, adoptée par le Sénat le 26 octobre 2000. « *Le premier pilier de l'autonomie financière des collectivités locales, c'est la possibilité de disposer de ressources fiscales dont les collectivités peuvent déterminer les taux, de manière à adapter ces recettes à leurs dépenses* », déclarait alors Jean-Pierre FOURCADE, Président du Comité des finances locales.
- Par ailleurs, la loi organique du 29 juillet 2004 rappelle que l'intercommunalité ne constitue pas une catégorie de collectivités territoriales (par conséquent, qu'elle n'est pas concernée par le principe d'autonomie financière), mais elle prévoit que les ressources propres des communes feront l'objet d'une consolidation par l'apport des ressources propres des groupements auxquels elles appartiennent.

Malgré les nombreuses incertitudes qui demeurent et que nous venons de soulever, il est indéniable que les communautés de Bretagne, par le régime fiscal qu'elles ont adopté, se sont résolument montrées très intégratrices. Il faut dire que le régime de la TPU était particulièrement incitatif. Cependant, soulignons que les incitations au regroupement intercommunal ont été nombreuses ces dernières années, notamment par la définition de critères privilégiant l'intercommunalité pour le versement de dotations de l'Etat ou de subventions.

1.2. Des dotations et subventions incitant au regroupement intercommunal

L'enquête réalisée par le CESR de Bretagne auprès des maires de la région a montré que près de 62% des maires interrogés considèrent que se regrouper en EPCI à fiscalité propre est un avantage pour obtenir des aides financières. Inversement, près de 60 % des communes hors EPCI à fiscalité propre déclarent que le fait d'être une commune isolée est un inconvénient pour obtenir ces aides.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Ainsi, certains maires considèrent-ils, positivement ou négativement, selon leur situation que, « *De plus en plus d'aides sont réservées aux communautés de communes* ». D'autres sont partagés : « *C'est un avantage car cela nous évite le risque d'obtenir moins de subvention en restant isolé (Etat, Union européenne). Mais cela peut également entraîner un risque de dilution de la commune dans un territoire plus riche qu'elle (Union européenne avec les fonds structurels)* ». Certains font enfin remarquer, que se regrouper pour accéder à davantage d'aides, « *ce n'est pas l'objectif* ».

Dans la réalité, force est de constater qu'il existe une sorte de « *prime à l'intercommunalité* ». En effet, on ne peut que constater que les différents financeurs « institutionnels » des collectivités locales ont tous eu tendance à privilégier la constitution de groupements et les projets portés par les communautés.

« *Certaines dotations sont désormais réservées aux communautés. De même, la capacité financière de notre communauté permet de mobiliser les fonds structurels européens* ».

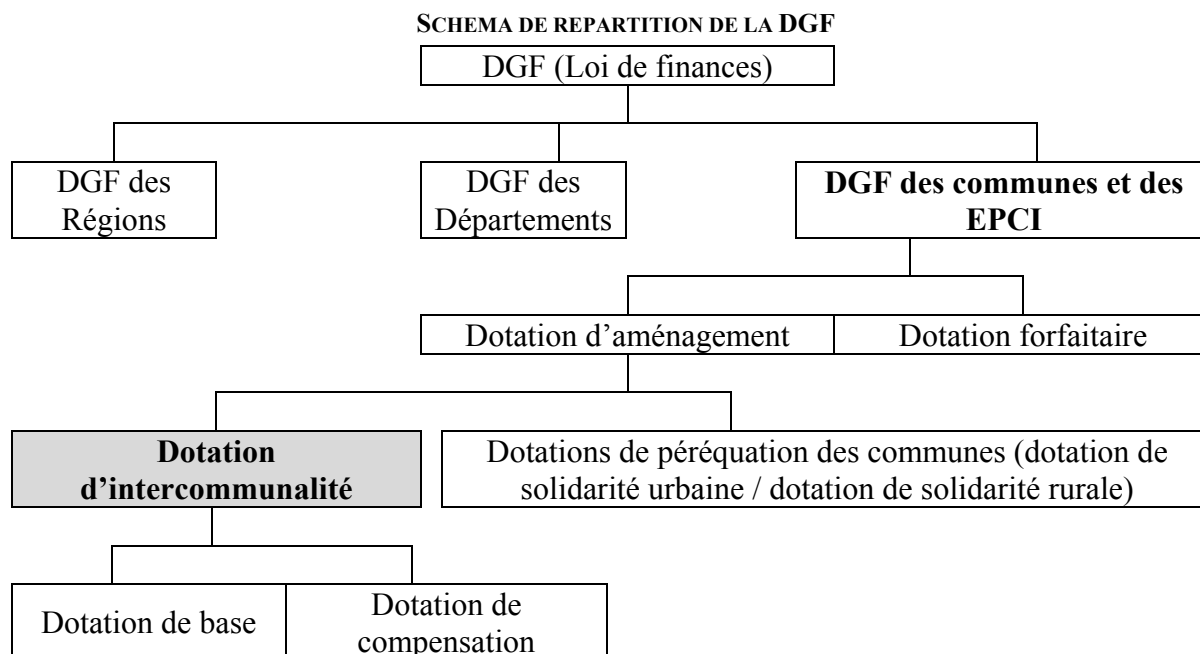
1.2.1. Des dotations de l'Etat privilégiant l'intégration communautaire

Afin de s'assurer de son succès, la loi du 12 juillet 1999 a prévu une incitation financière importante en accordant une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée par habitant. Par la coopération intercommunale, les communes transfèrent l'exercice de compétences majeures. C'est pourquoi l'Etat a cherché à provoquer les regroupements intercommunaux par des subventions ou des régimes dérogatoires avantageux. Les communes bretonnes y ont été sensibles, ce qui a été souligné par Jean-Pierre CHEVENEMENT, Ministre de l'intérieur de l'époque, lors d'une visite dans les Côtes d'Armor en 2000 : « *Les Bretons ont un sens très poussé de la solidarité... et un sens très aigu des opportunités* ».

L'Etat participe ainsi au financement des EPCI au moyens de plusieurs dotations. Nous présenterons ici, essentiellement, la situation telle qu'elle existait jusqu'en 2004. En effet, la loi de finances pour 2005 a réformé de façon importante le régime de la dotation globale de fonctionnement, dont celle s'appliquant à l'intercommunalité.

1.2.1.1. La dotation globale de fonctionnement (DGF)

La dotation globale de fonctionnement constitue la principale dotation versée aux collectivités locales. Dans le schéma de répartition de la dotation globale de fonctionnement distribuée aux collectivités territoriales, on retrouve une dotation d'intercommunalité réservée aux groupements.



Dès l'origine, la dotation globale de fonctionnement intercommunale est financée par la dotation globale de fonctionnement des communes.

Le montant total des crédits alloués à la dotation aménagement, sur laquelle les ressources de la dotation intercommunalité sont prélevées, est fixé chaque année par le Comité des finances locales. Du fait du caractère très évolutif du nombre de communautés, il procède en premier lieu à la détermination de dotations moyennes par habitant (contrairement à ce qui est fait pour d'autres collectivités qui fonctionnent avec un système d'enveloppe à répartir). Dans un second temps, les enveloppes de chaque catégorie de communautés sont reconstituées, puis réparties selon des modalités de calcul propres.

Les dotations par habitant servant de base à la constitution des enveloppes de dotation globale de fonctionnement par catégorie d'établissement public de coopération intercommunale étaient fixées de la façon suivante en 2004⁵⁸ :

DGF DES EPCI EN 2004

DGF des Communautés de communes à fiscalité additionnelle	16,62 €/hab.
DGF des Communautés de communes à TPU	20,30 €/hab.
DGF des Communautés de communes à TPU et à DGF bonifiée	28,23 €/hab.
DGF des Communautés d'agglomération	40,34 €/hab.
DGF des Communautés urbaines	81,40 €/hab.

Il ne s'agissait là que de données moyennes servant à déterminer une « valeur de point » (VP). Chaque communauté percevait une dotation d'intercommunalité calculée sur des

⁵⁸ Source : Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales

données financières et physiques, notamment en fonction de son écart relatif de richesse par rapport à la moyenne de sa catégorie et de son intégration fiscale.

Ce tableau confirme bien que, plus un EPCI est intégré (TPU...), plus sa dotation semble être élevée.

Ainsi, en Bretagne, en 2003, pour les communautés de communes, la répartition était la suivante :

Plus forte DGF des CC à fiscalité additionnelle	CC de Belle Ile en Mer : 67,97 €/hab.
Plus faible DGF des CC à fiscalité additionnelle	CC du Pays de Liffré : 3,08 €/hab.
Plus forte DGF des CC à TPU (y compris à DGF bonifiée)	CC de Maunon : 72,34 €/hab.
Plus faible DGF des CC à TPU (y compris à DGF bonifiée)	CC du Pays d'Auray : 14,96€/hab.

Les caractéristiques intrinsèques de ces territoires contribuent sans doute à expliquer une partie des écarts de DGF. En effet, la communauté de communes à fiscalité additionnelle qui connaissait la plus forte DGF est insulaire, alors que celle qui connaissait la DGF la plus faible est périurbaine. Pour ce qui est des communautés de communes à TPU, celle qui bénéficiait de la plus forte DGF par habitant se situe en milieu rural alors que celle qui connaissait la DGF par habitant la plus faible abrite une activité touristique forte.

Précisons toutefois que le législateur a récemment souhaité procéder à une **convergence des niveaux de dotation par habitant afin de réduire l'écart entre la dotation par habitant des communautés de communes et celle des communautés d'agglomération**. Pour cela, la loi de finances pour 2005 a prévu que le taux de croissance de la dotation par habitant des communautés de communes sera à présent compris entre 130% et 160% du taux retenu pour les communautés d'agglomération, fixé par le Comité des finances locales et évoluant au moins au niveau de l'inflation. Compte tenu du taux de croissance actuel de la DGF des communautés d'agglomération, la convergence va s'étaler sur une très longue période. En revanche, cette mesure va permettre de ralentir la baisse de dotations constatées au cours des dernières années pour de nombreuses communautés de communes à caractère rural.

La dotation d'intercommunalité est composée d'une **dotation de base**⁵⁹ et d'une **dotation de péréquation**⁶⁰ qui représentaient respectivement, jusqu'en 2004, 15% et 85% des sommes versées. Ces proportions ont été modifiées par la loi de finances pour 2005 puisque la part de la dotation de base répartie est passée de 15 % à 30 % et celle de la dotation de péréquation, de 85% à 70%. Dans son principe, la dotation d'intercommunalité avantage les communautés à faible potentiel fiscal, cette nouvelle disposition introduit quant à elle un nouvel objectif moins péréquisiteur favorisant les communautés ayant une dotation de base importante, dont le poids relatif va doubler.

⁵⁹ Dotation de base = VP x Pop.DGF x CIF (Coefficient d'intégration fiscale)

⁶⁰ Dotation de péréquation = VP x Pop.DGF x (1 + (PF moyen – PF) / PF moyen) x CIF

Pop. : La population DGF est celle qui est comptabilisée par l'INSEE en y ajoutant 1 habitant par résidence secondaire.

VP : La valeur point est fixée par le Comité des finances locales

PF : Le potentiel fiscal est la mesure de la capacité fiscale de chaque habitant de la communauté. Théoriquement, plus il est élevé et plus la dotation de péréquation est faible.

En plus des dotations de base et de péréquation, le montant de la dotation globale de fonctionnement peut comprendre une **dotation de garantie** aidant les établissements publics de coopération intercommunale en difficultés : garantie de la dotation globale de fonctionnement en cas de changement de catégorie, garantie de la dotation globale de fonctionnement sous condition de coefficient d'intégration fiscale, garantie de diminution limitée de la dotation globale de fonctionnement...

A partir de 2005, le projet de loi de finances prévoit de *nouvelles règles de garantie*. La référence au CIF moyen pour le calcul de la garantie de progression de la dotation par habitant des communautés est supprimée et remplacée par une référence à un niveau absolu de CIF fixé à 0,5 en 2005 pour les communautés de communes (TPU et additionnelle) et les communautés d'agglomération. En 2006, les communautés de communes à TPU et les communautés d'agglomération dont le CIF est supérieur à 0,4 percevront une dotation par habitant progressant au moins comme la dotation forfaitaire des communes (la référence reste 0,5 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle). Par ailleurs, toujours à compter de 2005, les communautés de communes et les communautés d'agglomération, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 50% au potentiel fiscal moyen de leur catégorie, ne peuvent percevoir à compter de la deuxième année une attribution par habitant inférieure à celle de l'année précédente).

Enfin, les communautés de communes à taxe professionnelle unique dont la population est comprise entre 3 500 et 50 000 habitants, dont la ville centre est inférieure à 15 000 habitants et exerçant quatre des six blocs prévus par la loi sont éligibles à une dotation bonifiée. Ainsi, en Bretagne, au 1^{er} janvier 2004, seules 6 communautés de communes à taxe professionnelle unique n'étaient pas éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée, soit 5,8 %. Par comparaison, au niveau national, 23% des communautés de communes n'étaient pas éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée.⁶¹

1.2.1.2. Les autres dotations versées par l'Etat aux EPCI

En plus de la dotation globale de fonctionnement, les communautés peuvent également être éligibles à d'autres dotations :

- la **compensation relative aux pertes de taxe professionnelle** : un EPCI y est éligible si il perd, l'année N, plus de 5 % du produit de la taxe professionnelle par rapport à l'année N-1. La compensation n'est pas intégrale, elle est dégressive et elle n'est perçue que de trois à cinq ans. La loi de finances pour 2005 a prévu que, lorsque le périmètre d'un EPCI à TPU est modifié, la dotation de compensation perçue par le groupement (constituée de la compensation part salaires et de la compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle) doit être majorée ou minorée en fonction du montant des bases de taxe professionnelle des communes qui adhèrent ou quittent ce groupement et ayant servi au calcul de la compensation part salaires ;
- la **dotation de développement rural** : une communauté de communes y est éligible si elle compte moins de 60 000 habitants, si au moins deux tiers des communes membres comptent moins de 5 000 habitants, et si elle ne satisfait pas les critères lui permettant de se transformer en communauté d'agglomération (être en régime de taxe

⁶¹ Le traitement des données pour 2003 ne comporte pas la Communauté de communes de l'Argoat (22), dissoute le 01/01/2004 et dont les données fiscales ne nous ont pas été communiquées

professionnelle unique, exercice des compétences développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville, et deux compétences à choisir parmi l'eau, l'assainissement, l'environnement, la voirie d'intérêt communautaire, la construction et la gestion des équipements sportifs et culturels). Cette dotation n'est attribuée que pour la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels ;

- la **dotations globale d'équipement** : elle est réservée aux communes et à leurs groupements de moins de 20 000 habitants avec une condition de potentiel fiscal pour les communes de 2 001 à 20 000 habitants ;
- le **fonds de compensation de la TVA** : c'est une attribution remboursant une partie de la TVA acquittée par l'EPCI sur une partie des dépenses d'investissement qui y ouvrent droit.

L'Etat, par le biais de ses différentes dotations a très fortement encouragé le regroupement intercommunal. Serait-ce en partie pour compenser son désengagement vis à vis des communes ?

1.2.2. Une réorientation progressive des aides territoriales vers les territoires intercommunaux

Différents acteurs semblent donner une plus grande légitimité aux communautés pour toute une série d'actions en faveur du développement durable du territoire. C'est que les projets communautaires sont souvent plus ambitieux que les projets communaux et par ailleurs, le territoire intercommunal correspond, dans de très nombreux cas à un bassin de vie ou à un bassin d'emplois.

1.2.2.1. Se regrouper pour bénéficier des aides de l'Union européenne

L'union européenne apporte un soutien aux territoires par le biais de sa politique régionale qui, à l'heure actuelle, impose déjà à un territoire de se fixer de grandes priorités s'il souhaite y être éligible.

Ainsi les programmes LEADER ont-ils toujours privilégié les regroupements de communes puisque leur financement était conditionné à la mise en œuvre d'un Groupement d'Action Locale (GAL), d'ailleurs bien souvent plus proche des territoires des actuels Pays que de ceux des EPCI.

Par ailleurs, être candidat aux fonds européens (Fonds social européens...) est une démarche tellement compliquée, lourde, selon les acteurs locaux que leur regroupement est devenu quasi-obligatoire s'ils souhaitent pouvoir déposer un dossier.

La situation ne peut qu'évoluer dans ce sens dans les prochaines années dans la mesure où la Commission européenne a d'ores et déjà annoncé que l'approche de la programmation de la nouvelle politique de cohésion (2007-2013) sera plus stratégique, centrée sur les « *orientations stratégiques de la Communauté pour la cohésion* », les priorités de la Commission et les nouveaux cadres de référence stratégique nationaux. Concrètement, la sélection des projets deviendra encore plus sévère et les territoires auront, de ce fait, encore plus intérêt à se regrouper et à présenter des projets prioritaires et structurants.

Ainsi, l'Union européenne a, de fait, par la pratique, imposé un portage intercommunal des projets.

1.2.2.2. La politique territoriale du Conseil régional de Bretagne : vers une maîtrise d'ouvrage intercommunale

En cours de redéfinition à l'heure actuelle, la politique territoriale du Conseil régional de Bretagne était jusqu'à présent constituée de deux volets, axés sur les 21 Pays :

- le **volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région** dont l'enjeu est de soutenir l'organisation des Pays et promouvoir le développement des territoires et la bonne articulation entre espaces urbains et ruraux. La dotation de la région sur ce programme s'élève à 114,34 M€ pour les 21 Pays, soit 39,5€/habitant ;
- les **Programmes régionaux d'aménagement du territoire (PRAT)** de la deuxième génération (2000-2006), dotés, pour les 21 Pays de 102,4 M€ soit 35,2€/habitant. L'objectif de cette politique est d'assurer le développement de tous les territoires bretons et lutter contre l'accroissement des disparités infra-régionales (discrimination positive). Cela passe par trois types d'interventions : l'offre de services à la population, le développement économique du Pays, les actions visant à conforter le dynamisme des pôles urbains

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces politiques dans la troisième partie de ce rapport, lorsque nous aborderons les problématiques de solidarité entre territoires. Néanmoins, à ce stade de l'étude, il faut noter que, depuis 2003, la Région a affiché sa volonté de privilégier les projets de Pays dont la maîtrise d'ouvrage est intercommunale. Ainsi, dans son projet de budget primitif 2003, le Président du Conseil régional de Bretagne indiquait-il que *« dans le cadre du volet « services à la population », la Région a décidé de réserver son aide en priorité aux équipements collectifs [...] à maîtrise d'ouvrage intercommunale. Cette orientation qui vise à accompagner le développement de la coopération intercommunale et à renforcer, ainsi, la bonne gestion de nos territoires est déterminante dans le cadre de la nouvelle génération des PRAT ; c'est pourquoi, elle doit être réaffirmée à l'attention de tous les acteurs du territoire »*.

Néanmoins, il avait conscience des limites d'une telle orientation puisqu'il ajoutait : *« Cela étant, les niveaux de développement de la coopération intercommunale présentent des disparités. Dans certains cas, la prise en charge au niveau communautaire d'un projet d'intérêt supra communal demeure difficile »*. Ainsi, il proposait, en parallèle, *« afin de ne pas pénaliser les projets les plus structurants [...] qu'une aide puisse être attribuée aux projets à maîtrise d'ouvrage communale lorsque ceux-ci intégreront, dans leur plan de financement, une participation financière de l'EPCI à fiscalité propre sous la forme d'un fonds de concours »*. Cette participation devait cependant être inférieure à celle accordée aux projets à maîtrise d'ouvrage intercommunale du même type. On était donc quand même en présence d'une « prime à l'intercommunalité ».

Ces dotations et subventions, qui viennent en complément des ressources fiscales perçues par la communauté, permettent de mettre en œuvre de nouveaux projets ou des projets plus ambitieux sur le territoire intercommunal. Ces derniers concernent, le plus souvent, des actions de développement économique (aménagement d'une zone d'activités, aide aux entreprises, aide au maintien du dernier commerce...), des actions de développement culturel

et sportif (médiathèque, piscine...) et des actions liées à la protection de l'environnement (création d'une déchetterie...). Comme l'indique le maire d'une commune membre d'une Communauté de communes, « *Les réalisations comme la construction d'une piscine, de la halte garderie, l'amélioration du golf n'auraient pas été faites sans les aides des autres collectivités* ».

Alors, est-ce seulement pour pouvoir bénéficier d'aides supplémentaires que les communes se sont autant regroupées en Bretagne ? Faut-il donner raison à Jean-Pierre CHEVENEMENT quand il dit que les Bretons ont « *un sens très aigu des opportunités* » ?

Dans la réalité, il s'avère que toutes les communes n'adhèrent pas à un groupement de communes pour les mêmes raisons ; l'enquête réalisée par le CESR de Bretagne auprès des communes bretonnes l'a démontré. On trouve essentiellement deux types de stratégies chez les communes membres de groupements, qui dépendent notamment des choix de répartition des ressources financières de l'EPCI à fiscalité propre.

Certains élus municipaux ne voient dans les EPCI à fiscalité propre qu'une opportunité financière pour leurs communes. Ces élus attendent, d'une certaine façon, un retour sur investissement et ont accepté l'intégration à une communauté par l'attrait de la dotation de solidarité. On parle souvent, dans ce cas, d'une « logique de guichet », logique qui ne s'accorde pas vraiment avec l'esprit intercommunal de mutualisation des moyens et des projets.

Cependant, la majorité des élus municipaux considèrent les EPCI à fiscalité propre comme une réelle opportunité pour le développement du territoire communal et pour le bien-être des citoyens, pour faire à plusieurs ce que chaque commune ne peut pas réaliser seule. Dans ce cas, la « boîte à outils » intercommunale est au service d'un projet territorial. La mutualisation des moyens, financiers notamment, permet aussi de mettre en œuvre des projets plus importants qu'une commune seule ne pourrait pas engager (économie d'échelle, réduction des coûts...).

La tendance est donc, depuis plusieurs années, à privilégier l'intégration accrue des EPCI. Divers éléments convergent dans ce sens, en particulier les critères à suivre pour bénéficier de dotations et aides multiples. Mais cette intégration des EPCI est-elle une réalité en Bretagne ? Comment l'évaluer ? Pour cela, on évoque souvent le coefficient d'intégration fiscale.

2. UN INSTRUMENT DE MESURE DU DEGRE D'INTEGRATION DES EPCI : LE COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE

2.1. Qu'est-ce que le coefficient d'intégration fiscale (CIF) ?

Le Coefficient d'Intégration Fiscale (CIF) est l'instrument de mesure de l'intégration du groupement de communes. Il a pour objet d'apprécier la part prise par le groupement, par rapport à celle des communes, dans l'exercice des compétences.

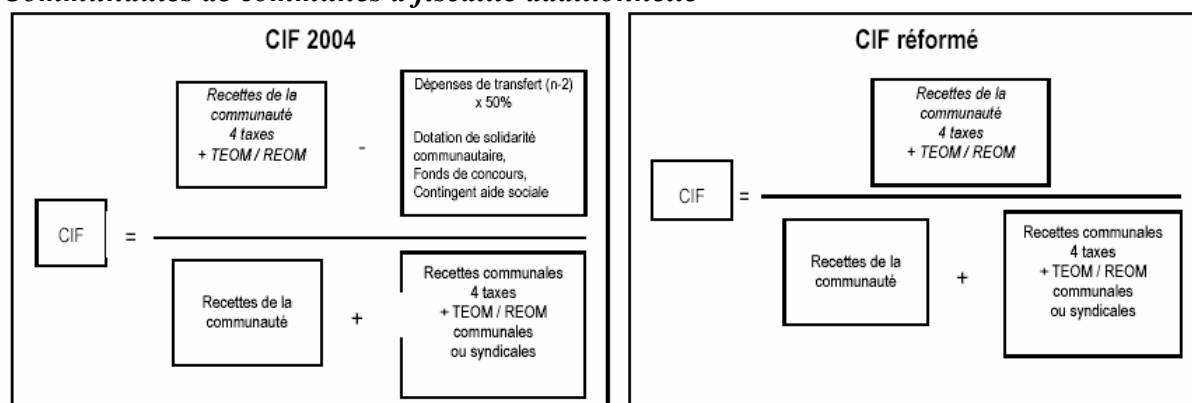
Il mesure le poids de la fiscalité du groupement par rapport à la masse de fiscalité perçue sur l'ensemble de son périmètre d'action par lui-même et les communes qui le composent. Par exemple, un CIF de 0,35 indique que pour 1 euro versé par les contribuables, 35 centimes sont à destination de l'EPCI à fiscalité propre.

Il s'agit d'un élément déterminant du calcul du montant de la DGF des groupements. Plus le CIF est élevé, et plus les compétences exercées par la communauté sont, théoriquement, importantes.

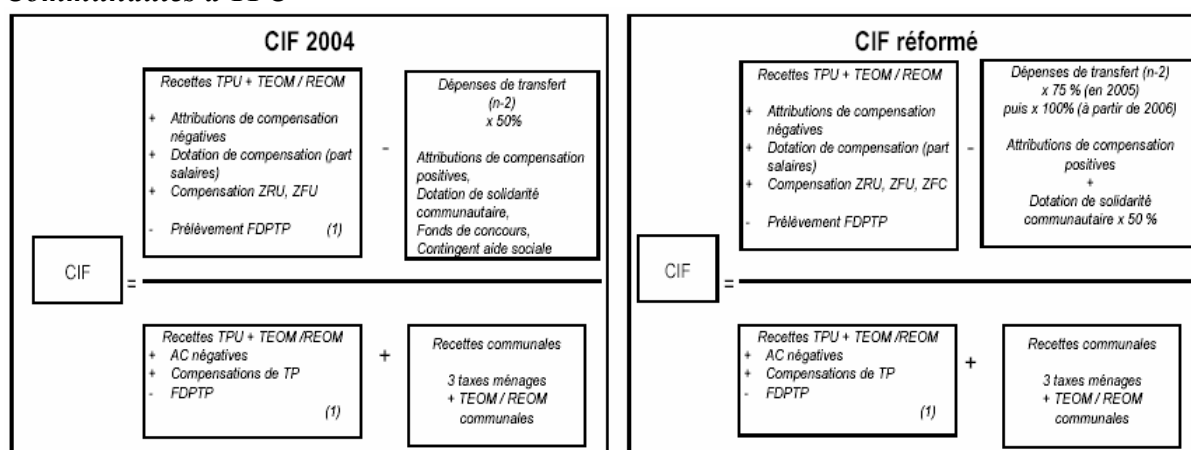
La loi de finances pour 2005 a réformé le mode de calcul du CIF en le simplifiant. Etudions à présent les modalités de calcul du CIF avant et après cette réforme.

LE CALCUL DU COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE (AVANT/APRES LA REFORME DE LA LDF 2005)

Communautés de communes à fiscalité additionnelle



Communautés à TPU



Source : Association des maires de France, janvier 2005
(http://www.amf.asso.fr/basedocumentaire/upload/ftp/AMF_20050131115547.pdf)

Cette simplification concerne les groupements à fiscalité additionnelle, pour lesquels les dépenses de transfert sont totalement supprimées du CIF, et les groupements à TPU (communautés de communes et d'agglomération) dont les dépenses de transfert sont désormais limitées à l'attribution de compensation et à la dotation de solidarité communautaire. Ces mesures devraient se mettre en place progressivement en 2005 et 2006 où leurs pleins effets se feront sentir (au lieu de 2009).

Le coefficient d'intégration fiscale a été mis en place, à l'origine, pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement des communautés à fiscalité additionnelle avec la loi JOXE. Il a ensuite également été adopté avec la loi CHEVENEMENT, pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement attribuée aux communautés à taxe professionnelle unique (TPU).

La loi de finances pour 2005 simplifie la liste des dépenses de transfert et accélère leur prise en compte en totalité (dès 2006, au lieu de 2009 comme cela avait été initialement prévu par la loi CHEVENEMENT).

Il convient à présent d'analyser le coefficient d'intégration fiscale des EPCI de Bretagne. Pour cela, attachons nous plus particulièrement à la situation des communautés de communes.

2.2. Une forte intégration fiscale en Bretagne, mais disparate selon les départements : l'exemple des Communautés de communes

En Bretagne, le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes est plus élevé que celui de la moyenne française.

LE COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE DES COMMUNAUTES DE COMMUNES DE BRETAGNE EN 2003

	France	Bretagne	22	29	35	56
CIF moyen	0,2797	0,3053	0,3021	0,3216	0,2968	0,3193
Potentiel fiscal moyen	121,67 €	125,62 €	95,59 €	141,37 €	150,51 €	129,22 €
DGF moyenne	19,93 €	27,84 €	27,47 €	27,92 €	26,24 €	30,47 €

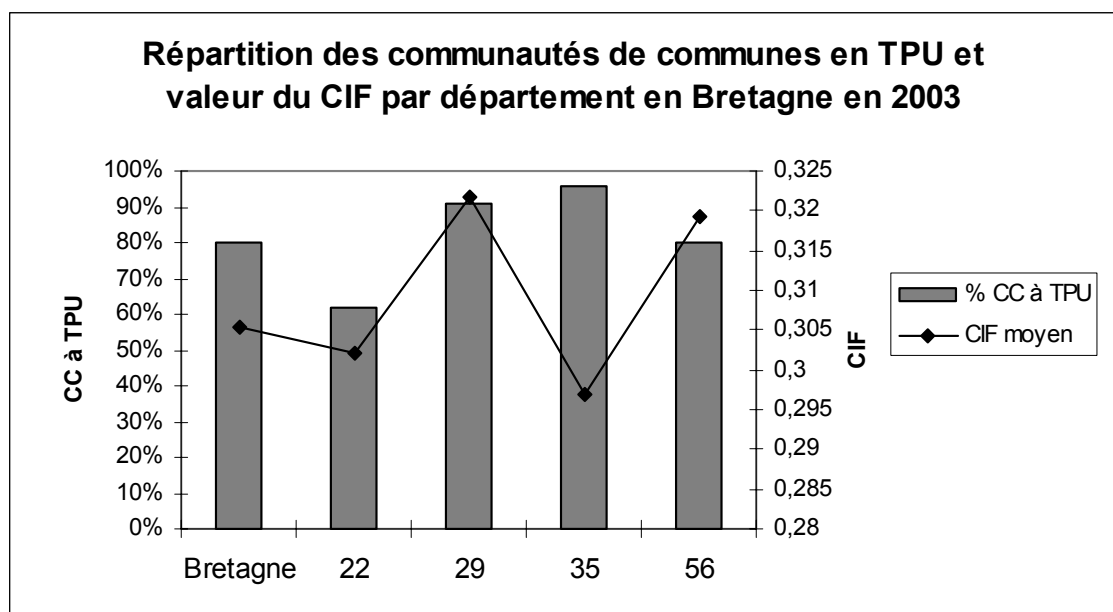
Source : Jérémie BOUGUET (CESR de Bretagne), *Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne, mémoire de maîtrise, mai 2004*

Les données nationales ont été obtenues par pondération de données de la Direction générale des collectivités locales.

La moyenne du coefficient d'intégration fiscale en Bretagne se situe à 0,305274 (valeur médiane : 0,33346). Ce chiffre signifie qu'en moyenne, en 2003, la fiscalité prélevée par les communautés de communes, en Bretagne, représentait près d'un tiers de la fiscalité perçue sur l'ensemble de son périmètre d'action par elles-mêmes et les communes qui la composent.

Les départements de Bretagne ne sont pas tous couverts de façon identique en EPCI. Si l'on s'intéresse aux communautés de communes ayant retenu le régime de la taxe professionnelle unique, les départements du Finistère et de l'Ille-et-Vilaine étaient légèrement mieux couverts en 2003.

Au premier abord, on pourrait supposer que, plus un territoire est maillé par des EPCI à TPU (symbole d'intégration), et plus le CIF a des chances d'y être élevé. Le graphique suivant nous permet de tirer quelques enseignements non sans intérêt. Tout d'abord, il met en évidence que ce ne sont pas les départements qui sont les mieux couverts, en nombre, par les communautés de communes à TPU qui ont les EPCI les plus intégrés.

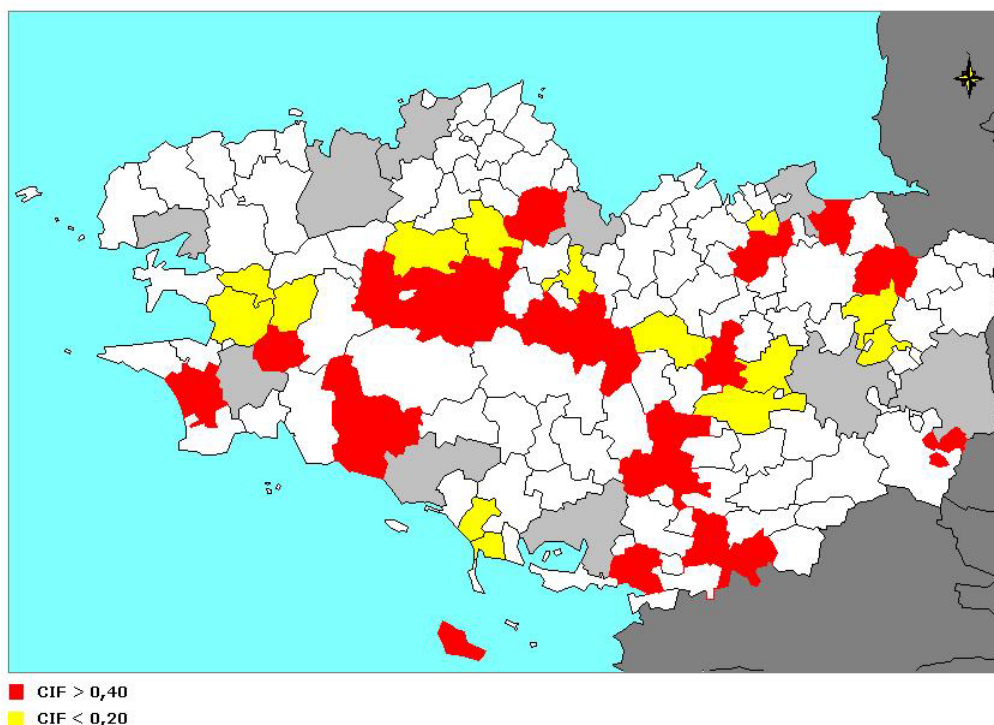


Source : Jérémy BOUGUET (CESR de Bretagne), *Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne, mémoire de maîtrise, mai 2004*

On peut remarquer, à partir du coefficient d'intégration fiscale, que les communautés de communes du Finistère et du Morbihan semblent davantage intégrées que celles des deux autres départements bretons. Elles présentent pourtant des profils totalement différents. Ainsi, exceptée la petite municipalité de Locronan, l'ensemble des communes du Finistère se sont regroupées dans des structures d'intercommunalité. Le Morbihan ne présente pas le même profil puisqu'il est réputé comme étant à la traîne en termes d'intercommunalité à fiscalité propre, la proportion de communes hors EPCI y étant la plus importante de Bretagne. Peut-on en déduire que ces deux départements développent davantage une intercommunalité de qualité assise sur des compétences coûteuses déléguées aux communautés de communes ?

Les communautés de communes des Côtes d'Armor et d'Ille-et-Vilaine ayant un coefficient d'intégration fiscale plus faible ont aussi un profil totalement différent quant au régime fiscal adopté. Ainsi, en 2003, les Côtes d'Armor ne comptent que 60 % de communautés de communes à taxe professionnelle unique. A l'inverse, l'Ille-et-Vilaine peut presque se prévaloir de ne compter sur son territoire que des communautés de communes à taxe professionnelle unique (96 %). Si le résultat dans les Côtes d'Armor peut paraître logique, le résultat constaté en Ille-et-Vilaine suscite des interrogations.

LE COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE DES COMMUNAUTES DE COMMUNES EN BRETAGNE EN 2003



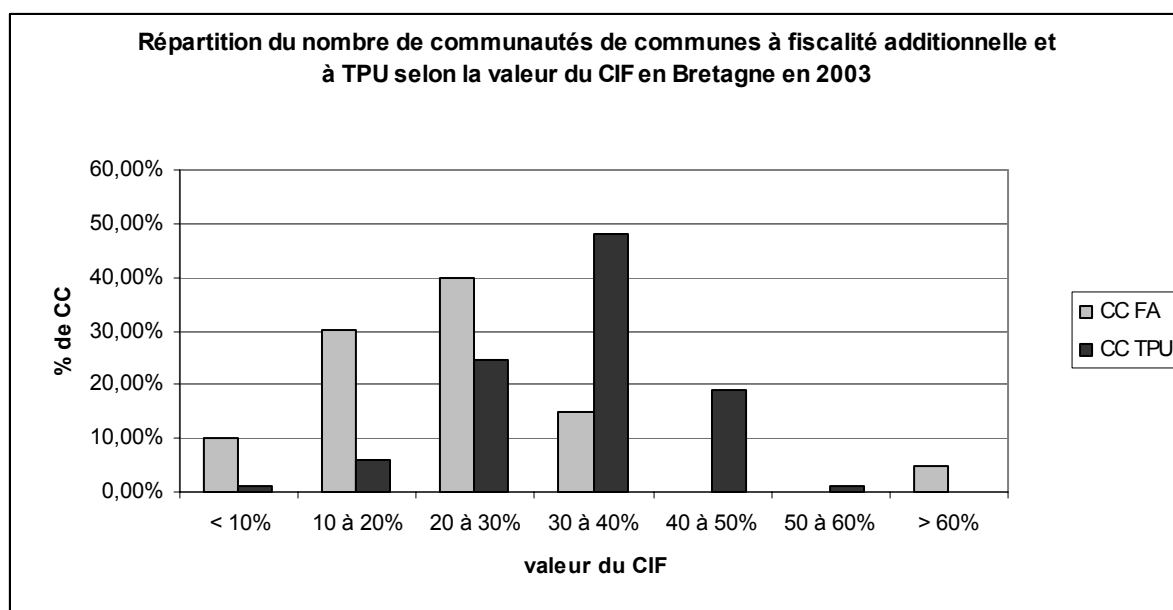
Source : Jérémy BOUGUET (CESR de Bretagne), *Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne, mémoire de maîtrise, mai 2004*

Dès lors, est-il réellement possible de considérer qu'il existe une corrélation entre coefficient d'intégration fiscale et TPU ? Pourquoi le coefficient d'intégration fiscale est-il aussi faible dans le département breton qui compte la proportion la plus importante de communautés de communes en régime de taxe professionnelle unique ?

2.3. Une plus forte intégration pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique ?

Le coefficient d'intégration fiscale, rappelons le, mesure la part de la fiscalité intercommunale sur le territoire d'une communauté. Rappelons aussi qu'en France, le produit de la taxe professionnelle représente près de la moitié du produit de la fiscalité directe locale totale. En adoptant le régime de la taxe professionnelle unique, les communautés de communes disposent donc d'une part considérable des ressources des communes.

La répartition du nombre de communautés de communes à fiscalité additionnelle (CC FA) et de communautés de communes à taxe professionnelle unique (CC TPU), selon la valeur du CIF, en Bretagne, nous donne les résultats suivants :



Source : Jérémie BOUGUET (CESR de Bretagne), *Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne, mémoire de maîtrise, mai 2004*

Les résultats obtenus confirment que les communautés de communes à taxe professionnelle unique sont les plus intégrées fiscalement.

La moyenne du coefficient d'intégration fiscale pour les communautés de communes en régime de taxe professionnelle unique est de 0,3270493, avec une valeur minimum pour la communauté de communes de la Ria d'Étel (0,094861) et une valeur maximum pour la communauté de communes de Quimperlé (0,500874),⁶² alors que la moyenne du coefficient d'intégration fiscale pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle est de 0,2288098 avec une valeur minimum pour la communauté de communes de Liffré (0,050412) et une valeur maximum pour la communauté de communes de Belle Ile en Mer (0,626894).

La forte proportion de communautés de communes à taxe professionnelle unique au regard de l'ensemble des communautés de communes semble donc tirer la moyenne du coefficient d'intégration fiscale en Bretagne vers le haut avec une valeur de 0,305274. Toutefois, on peut remarquer que la valeur maximale est atteinte par la communauté de communes de Belle Ile en Mer qui est pourtant en régime de fiscalité additionnelle. Cette valeur résulte sans doute de la situation insulaire de la structure.

Le coefficient d'intégration fiscale étant un critère important servant à l'Etat pour distribuer ses dotations aux communautés de communes, il est intéressant d'étudier le lien qui existe entre le coefficient d'intégration fiscale et le montant de dotation globale de fonctionnement par habitant perçu par les communautés de communes en Bretagne.

2.4. Un lien entre le coefficient d'intégration fiscale et la dotation globale de fonctionnement par habitant en Bretagne ?

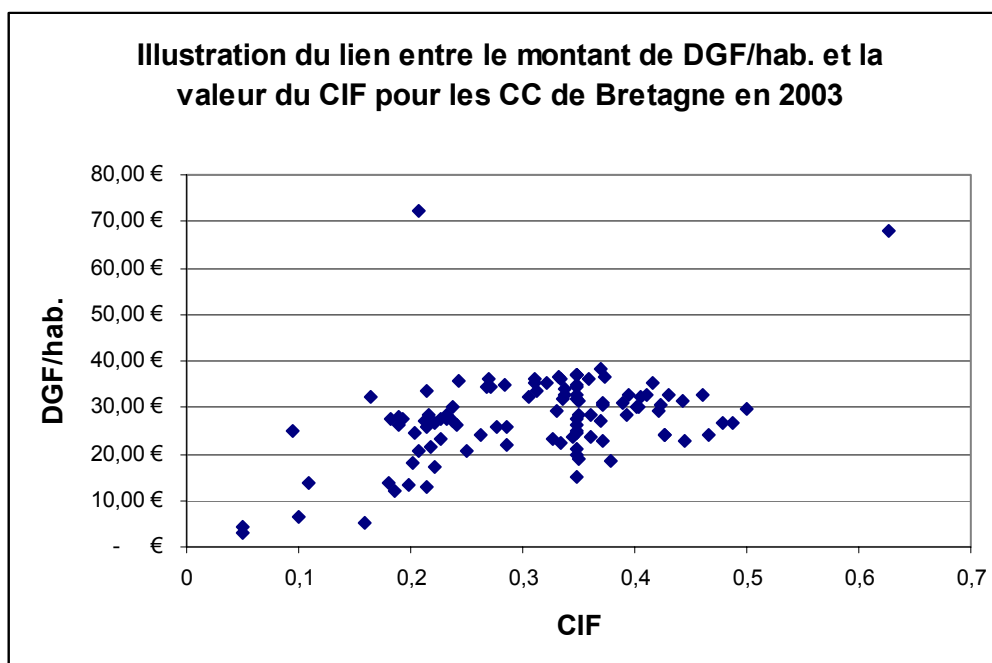
Le montant de la dotation globale de fonctionnement par habitant des communautés de communes comprend, dans son calcul, plusieurs composantes. L'une d'entre elles, le coefficient d'intégration fiscale, insérée dans le calcul des dotations de base et de péréquation

⁶² Les données chiffrées détaillées par communauté de communes sont disponibles en annexe 9

de la dotation globale de fonctionnement, favorise les groupements auxquels les communes ont abandonné de nombreux moyens fiscaux.

Plus la communauté de communes sera intégrée fiscalement, et plus le montant de la dotation globale de fonctionnement sera important. On est donc ici censé être en présence d'une forte incitation à l'intégration. Cette théorie se confirme t-elle en Bretagne ?

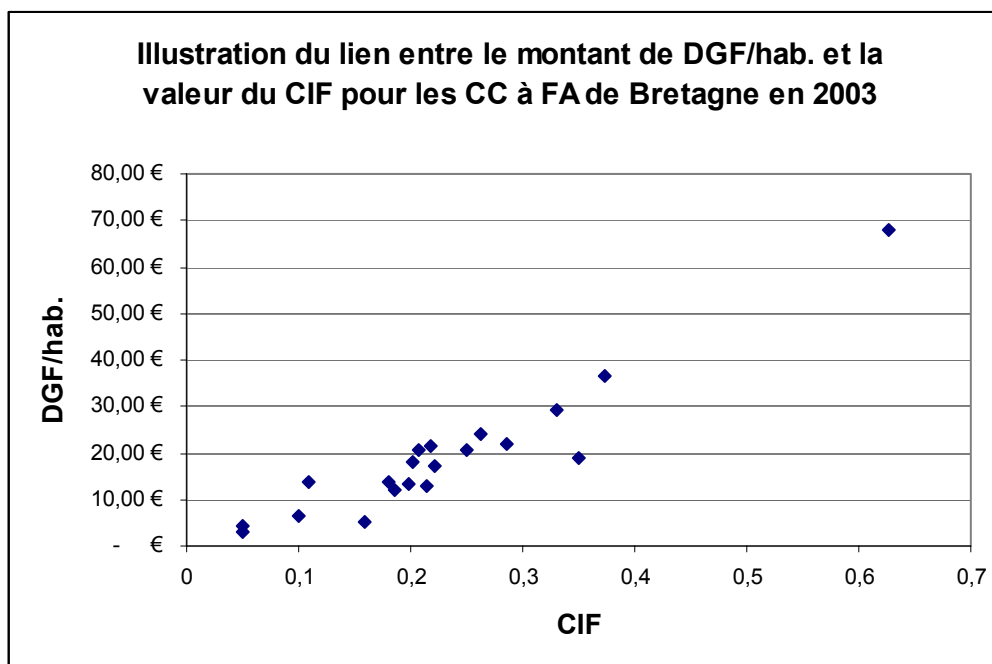
Contrairement aux idées reçues, dans les communautés de communes de Bretagne, le lien entre le montant de la dotation globale de fonctionnement par habitant et le coefficient d'intégration fiscale est assez faible. La corrélation entre les deux valeurs n'est que de 0,44 (coefficient de corrélation qui doit être supérieur à 0,9 pour être réellement significatif), ce qui n'est pas suffisant pour établir un véritable lien.



Source : Jérémy BOUGUET (CESR de Bretagne), *Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne, mémoire de maîtrise, mai 2004*

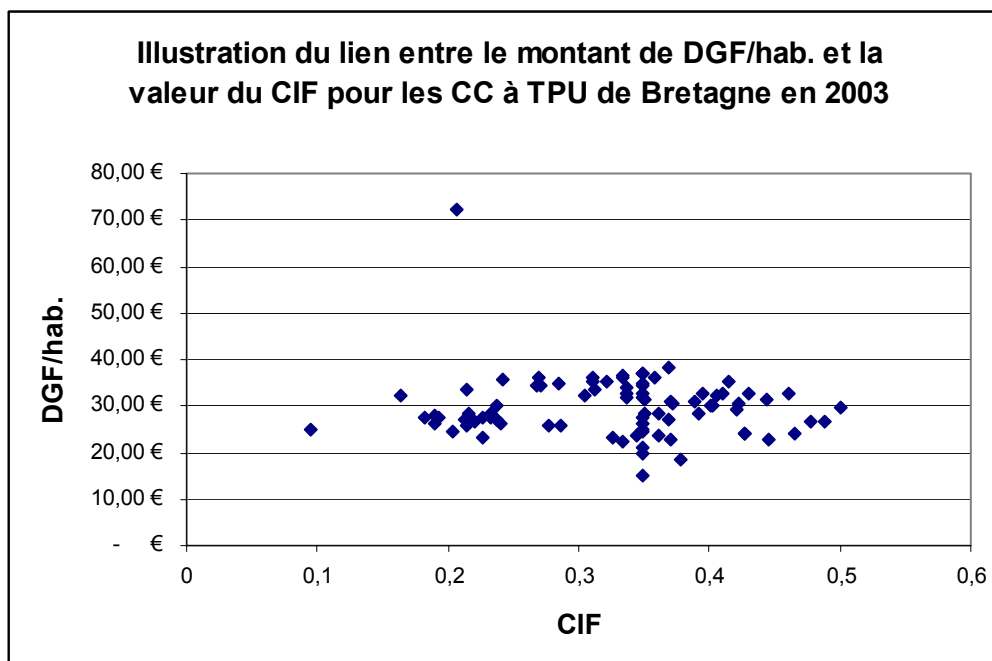
On peut expliquer ce résultat étonnant en distinguant le lien observé pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle d'une part, puis pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique d'autre part.

Comme le montre le graphique ci-après, si l'on s'intéresse aux communautés de communes à fiscalité additionnelle, le lien supposé entre le CIF et la DGF se vérifie. La valeur du coefficient de corrélation entre le montant de la dotation globale de fonctionnement par habitant et le coefficient d'intégration fiscale est en effet de 0,91. C'est une valeur très satisfaisante qui confirme que plus les communautés de communes cherchent à s'intégrer fiscalement, plus leur coefficient d'intégration fiscale est élevé et plus le montant de la dotation globale de fonctionnement reçu sera important.



Source : Jérémy BOUGUET (CESR de Bretagne), *Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne, mémoire de maîtrise, mai 2004*

En revanche, si l'on s'intéresse aux communautés de communes à taxe professionnelle unique, la situation est toute autre et va à l'encontre de la théorie comme en atteste le graphique suivant.



Source : Jérémy BOUGUET (CESR de Bretagne), *Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne, mémoire de maîtrise, mai 2004*

Dans ce cas de figure, le lien est nul. La valeur du coefficient de corrélation entre le montant de la dotation globale de fonctionnement par habitant et le coefficient d'intégration fiscale est

de -0,08. Ainsi, une communauté de communes à taxe professionnelle unique qui cherchera à s'intégrer davantage au niveau fiscal ne verrait pas ses efforts récompensés.

Quelles en sont les raisons identifiables ?

On pourrait tout d'abord évoquer une raison technique. Le coefficient d'intégration fiscale a été redéfini par la loi CHEVENEMENT, puis appliqué depuis 2000 pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement distribué aux communautés de communes à taxe professionnelle unique.

Toutefois, la prise en compte des dépenses de transfert dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale est progressive (elle devait se faire sur 10 ans, à hauteur de 10 % par an à compter de 2000, jusqu'à 100 % en 2009 mais la loi de finances pour 2005 est venue ramener ce délai en prévoyant une prise en compte intégrale dès 2006). En 2003, le coefficient d'intégration fiscale n'aura été calculé que sur la base de 40 % des dépenses de transfert (50% en 2004) ; ce qui lui donnait une valeur supérieure. Ainsi, en passant au régime de la taxe professionnelle unique, la communauté de communes disposant de la plus importante des richesses fiscales communales (la taxe professionnelle) peut, dans les premières années, bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement généreuse tout en pratiquant une redistribution importante du produit de taxe professionnelle vers les communes membres, ce qui peut sembler en décalage avec l'« esprit intercommunal ».

Par ailleurs, l'absence de lien entre le coefficient d'intégration fiscale et la dotation globale de fonctionnement par habitant pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique en Bretagne peut également provenir de l'importance des montants de garantie, non soumis au degré d'intégration fiscale, dans le montant global de la dotation globale de fonctionnement. Pour illustrer ceci, considérons le cas de la communauté de communes de Mauron (56). Son coefficient d'intégration fiscale est faible (0,206912) car environ 70 % des ressources de taxe professionnelle de la communauté de communes sont consacrées aux dépenses de transfert vers les communes en 2003. Et pourtant le montant de la dotation globale de fonctionnement par habitant est le plus élevé de Bretagne (72,34 €). Ceci s'explique par la part importante de la dotation garantie dans le montant de la dotation globale de fonctionnement alloué par l'Etat : 70 % des dotations de la communauté de communes de Mauron ne sont pas soumises à la valeur de son coefficient d'intégration fiscale.⁶³ On peut donc en conclure que, dans le cas de la communauté de communes de Mauron, la part dotation « garantie » de la dotation globale de fonctionnement allouée par l'Etat profite davantage aux communes qu'à la coopération intercommunale en elle-même.

La situation inverse existe également. En effet, d'autres communautés de communes se distinguent par un écart relatif important entre un coefficient d'intégration fiscale fort et un montant de dotation globale de fonctionnement par habitant plus faible.

Cela est d'abord le cas des communautés de communes venant d'adopter le régime de la taxe professionnelle unique. Le coefficient d'intégration fiscale, similaire pour toutes ces structures, est attribué selon une valeur fixée chaque année par le Comité des finances locales. Ainsi, la valeur du coefficient d'intégration fiscale n'a évidemment aucun rapport avec le montant de dotation globale de fonctionnement par habitant reçu.

⁶³ Marie TREGARO, *La transformation d'un district en communauté de communes : l'exemple de la Communauté de communes de Mauron*, mémoire de maîtrise AES, Rennes 2, 2003

Ensuite, des critères de seuil de population peuvent également entrer en jeu. Cela est par exemple le cas de la communauté de communes du Pays d'Uzel près l'Oust qui n'est pas éligible à la bonification car elle n'atteint pas le seuil de population minimum (3 500 habitants). Les petites communautés sembleraient donc désavantagées. Pousser leur intégration ne serait pas intéressant financièrement dans la mesure où elles ne peuvent pas bénéficier de la bonification relative au régime de la taxe professionnelle unique (réservée aux communautés de communes de plus de 3 500 habitants).

Les efforts consentis pour avoir une dotation globale de fonctionnement plus forte et un coefficient d'intégration fiscale élevé sont donc relativement plus importants pour une petite structure que pour une plus grande. Le législateur aurait-il fixé, ici, un seuil de population plancher implicite pour les communautés de communes ? Signalons seulement, à titre d'illustration, que, le 1^{er} janvier 2004, la plus petite communauté de communes de Bretagne (Communauté de communes d'Argoat) (1 300 habitants) s'est dissoute et que ses communes membres ont intégré des communautés de communes voisines (une commune vers la communauté de communes du Pays de Quintin, trois communes vers la communauté de communes du Kreiz Breizh). Est-ce pour cette raison ?

Ainsi, on peut se demander si l'objectif péréquateur de la dotation globale de fonctionnement ne pénaliserait pas l'objectif d'intégration intercommunale au niveau des communautés de communes à taxe professionnelle unique en Bretagne. En effet, on observe que les communautés de communes à faible potentiel fiscal n'ont pas nécessairement besoin de chercher à réduire leurs dépenses de transfert vers les communes et à augmenter leur intégration fiscale puisque, par le jeu de la péréquation, elles obtiennent une dotation globale de fonctionnement souvent supérieure à celle des groupements fiscalement très intégrés mais pénalisés par un potentiel fiscal élevé.

Toutefois, la situation devrait devenir plus claire en 2006. La loi de finances pour 2005 simplifie en effet la liste des dépenses de transfert et accélère leur prise en compte en totalité (dès 2006, au lieu de 2009 comme cela avait été initialement prévu par la loi CHEVENEMENT). Cette prise en compte plus rapide devrait entraîner une diminution sensible du CIF des communautés levant la T.P.U. A partir de cette date, le coefficient d'intégration fiscale sera totalement intégré dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Les communautés les plus pénalisées seront celles qui reversent une forte attribution de compensation (du fait d'un faible transfert de charges) mais également d'importantes dotations de solidarité. Le rôle de péréquation de la dotation globale de fonctionnement devrait donc diminuer dans des proportions importantes. Ceci risque d'ailleurs de poser des problèmes aux communautés de communes qui, jusque là, s'appuyaient sur un potentiel fiscal faible pour obtenir un montant de dotation globale de fonctionnement élevé tout en ne cherchant pas à améliorer leur intégration fiscale. Cela ne risque-t-il pas de créer des difficultés aux communautés qui se sont créées sur l'effet d'aubaine que représentait la DGF ?

Au vu de cette analyse, est-on encore en mesure de dire que le coefficient d'intégration fiscale est un outil fiable ?

2.5. Un outil fiable ?

A l'heure actuelle, le coefficient d'intégration fiscale n'est introduit que de façon minorée dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement, afin de laisser aux communautés de communes le temps de se préparer à exercer de façon effective leurs compétences.

Mais, depuis les deux dernières années, une réforme est attendue par les responsables intercommunaux de France. Des sondages, menés auprès de ceux-ci en 2001 et 2002 par l'Assemblée Des Communautés de France (ADCF), ont montré que, si le niveau d'intercommunalité est considéré comme un critère nécessaire de la répartition de la dotation globale de fonctionnement intercommunale, le coefficient d'intégration fiscale n'apparaît pas comme l'outil le plus adapté et est sujet à de nombreux reproches.

Tout d'abord, le calcul du coefficient d'intégration fiscale s'est complexifié depuis la loi du 12 juillet 1999. Même s'il est devenu plus pertinent, le calcul, qui prend désormais en compte le montant des transferts (effectués par la communauté vers les communes), jette un flou sur le montant des recettes d'une année sur l'autre, d'où une profonde méfiance des décideurs intercommunaux soucieux de ne pas voir diminuer leur montant de dotation globale de fonctionnement les années suivantes.

De plus, la prise en compte progressive du coefficient d'intégration fiscale à moyen terme, et non pas à court terme, pénalise les communautés déjà relativement bien intégrées qui ont adopté le régime de la taxe professionnelle unique. Lors du passage à ce régime, certaines d'entre elles ont constaté que leur dotation avait diminué ou qu'elle était moindre qu'une communauté riche en matière de taxe professionnelle mais à faible degré d'intégration.

Enfin, on peut craindre une course au coefficient d'intégration fiscale pour maintenir ou faire progresser le montant de la dotation globale de fonctionnement intercommunale. Passant outre le principe de subsidiarité, des communautés pourraient donc être tentées d'exercer des compétences ne correspondant pas à l'intérêt communautaire afin d'obtenir davantage de dotations de la part de l'Etat. L'intégration fiscale ne correspondrait donc pas systématiquement à l'intégration en termes de compétences effectivement et efficacement exercées.

En conclusion, le coefficient d'intégration fiscale, rapporté à la dotation globale de fonctionnement, est un instrument intéressant de mesure du degré d'intégration fiscale des EPCI en Bretagne, mais il peut sembler insuffisant. Comme l'a indiqué l'ADCF, à l'issue de sa 15^{ème} convention nationale,⁶⁴ il est indispensable d'améliorer le fonctionnement du coefficient d'intégration fiscale (CIF). *« Si la nécessité d'indicateurs d'intégration juridique et fiscale des communautés n'est pas discutable pour mesurer le poids des charges des communautés et limiter les comportements d'aubaine, une réflexion approfondie est aujourd'hui nécessaire pour en corriger les excès manifestes. En donnant le sentiment que l'objectif ultime est celui du « tout communautaire », les incitations à l'intégration maximale ne répondent pas à une conception bien comprise de la subsidiarité et du partage des rôles entre communes et communautés. Exclusivement quantitatif, le CIF incite par ailleurs davantage à transférer les compétences les plus onéreuses et non celles qui répondent aux besoins stratégiques d'une intercommunalité de projet. Il est par conséquent opportun d'engager rapidement une réflexion collective sur les moyens de modérer les effets incitatifs du CIF au-delà d'un certain seuil d'intégration communautaire, [ainsi que sur] la manière de favoriser des choix qualitatifs et stratégiques dans la détermination de l'intérêt communautaire ».*

⁶⁴ ADCF, *Pour une Charte d'Amiens des Communautés*, document de travail présenté les 21 et 22 octobre 2004 (<http://www.intercommunalites.com/adcf/documents/charte-amiens.pdf>)

La véritable intégration des EPCI en Bretagne ne peut pas être révélée simplement à partir de données fiscales et financières. Il convient de compléter cette analyse par un examen précis et détaillé de la nature et du contenu des compétences exercées. Cela passe par la définition d'une notion centrale pour les EPCI : l'intérêt communautaire.

Les communautés ne regardent pas la seule logique fiscale. Les compétences ont un poids important dans leurs décisions. Il est donc difficile de mesurer le dynamisme de l'intercommunalité uniquement par la fiscalité.

SECTION 2. DES COMPETENCES TRANSFEREES PLUS NOMBREUSES

1. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES, FONDEMENT DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE ET REVELATEURS DU DEGRE D'INTEGRATION...

Les EPCI peuvent intervenir dans la vie locale de différentes manières :

- Pour l'exercice de *compétences transférées par les communes*. Les EPCI à fiscalité propre exercent certaines compétences à titre obligatoire, d'autres à titre optionnel et les autres à titre facultatif. L'article L. 5211-17 du CGCT⁶⁵ dispose que les « communes membres d'un EPCI peuvent à tout moment transférer, en tout ou partie, à ce dernier certaines de leurs compétences dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive... ». Le tableau suivant résume les compétences pouvant être transférées à un EPCI selon la forme retenue.

LES COMPETENCES TRANSFEREES PAR LES COMMUNES A LEURS GROUPEMENTS

EPCI	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
Communauté de communes	- Aménagement de l'espace, - Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Il appartient aux communes d'en préciser l'étendue lors de la création de la communauté. <i>Pour les communautés de communes optant pour le régime fiscal de la TPU :</i> l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire.	Au moins 1 des 4 : - Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux, - Politique du logement et du cadre de vie, - Création, aménagement et entretien de la voirie, - Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

⁶⁵ CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

Communauté d'agglomération	- Développement économique - Aménagement de l'espace communautaire - Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville	Au moins 3 des 5 : - Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire, - Assainissement, - Eau, - En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés (ou traitement et opérations connexes seulement), - Construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
Communauté urbaine	- Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire. - Aménagement de l'espace communautaire - Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - Politique de la ville dans la communauté - Gestion des services d'intérêt collectif - Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie	

Les communautés urbaines existant antérieurement à la date de la promulgation de la loi 99-586 du 12 juillet 1999 (cas de la Communauté urbaine de Brest) continuent d'exercer à titre obligatoire, aux lieu et place des communes, les compétences qui étaient les leurs (chartes intercommunales de développement, création et réalisation de ZAC....) avant publication de la loi du 12 juillet 1999, y compris les compétences qui leur avaient été librement transférées par ces communes antérieurement à la publication de cette loi. Le Conseil de la communauté urbaine et les Conseils municipaux des communes membres, sous réserve que la communauté remplisse les conditions de seuil et de continuité territoriale, peuvent décider l'élargissement de leurs compétences à l'ensemble de celles de la loi du 12 juillet 1999. Cet élargissement est acquis par délibérations concordantes du Conseil communautaire à la majorité simple et d'au moins la moitié des communes membres représentant plus de la moitié de la population totale de la communauté. Il entraîne la perception de la taxe professionnelle unique (TPU).

- Outre ces compétences qui leur ont été transférées par les communes membres, et sur lesquelles ils ont une prise directe, les EPCI peuvent également être amenés à intervenir dans une politique, non pas comme acteur direct, mais comme **partenaire** d'un autre acteur, notamment en participant au financement d'une politique.
- Les EPCI peuvent également disposer d'un **pouvoir d'incitation** à agir auprès d'acteurs tels que les communes membres. Dans ce cas de figure, le groupement n'intervient pas à proprement parler, mais réunit des conditions favorables à la mise en place d'une politique par d'autres acteurs ou se positionne comme révélateur d'une situation à laquelle il convient de s'intéresser.

- Enfin, les EPCI peuvent également se caractériser par une *absence complète d'intervention*.

Il faut néanmoins préciser que, dans le cadre des compétences transférées prévues par la loi, le choix des actions à réaliser ou des équipements à rattacher à l'exercice d'une compétence va ensuite dépendre de leur intérêt communautaire. La notion d'intérêt communautaire permet de fixer clairement le partage entre les compétences communautaires et les compétences que les communes souhaitent conserver au sein de chaque groupe ou bloc de compétences concernées.

Les EPCI ont intérêt à se doter de toutes les compétences possibles. Cela va dans le sens de l'intérêt de la communauté.

Les compétences optionnelles proposées aux communautés revêtent toutes une dimension communautaire. Aussi, ne pourrait-on pas, dans les prochaines années, avoir intérêt à les transformer en compétences obligatoires ?

2. LA DIFFICULTE A DEFINIR L'INTERET COMMUNAUTAIRE

2.1. Le législateur est resté imprécis

Initiée par la pratique des districts, introduite par la loi ATR du 6 février 1992, la notion d'intérêt communautaire a été consacrée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi « CHEVENEMENT »). Innovante en droit français, elle permet une pleine application du principe de subsidiarité qui veut qu'un niveau d'administration confie à un autre niveau ce qu'il peut difficilement assumer seul.

Pendant très longtemps, la notion d'intérêt communautaire est restée floue, la loi étant restée très imprécise.

Selon le Ministère de l'Intérieur, la notion d'intérêt communautaire « s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal ».⁶⁶ L'intérêt communautaire est donc une clé de répartition dans l'exercice des compétences et permet de savoir « qui fait quoi » au sein d'une même compétence. Définir l'intérêt communautaire revient à distinguer, dans une compétence donnée, les actions et les équipements qui continueront à relever du niveau communal, de ceux qui, par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière ou leur rayonnement sur le territoire intercommunal doivent être gérés par la communauté, et donc lui être transférés. Avec cette notion, les communes conservent ainsi la capacité de mener des actions de proximité sur leur territoire.

Malgré la mise en œuvre de la notion d'intérêt communautaire, les principes de spécialité et d'exclusivité continuent à s'appliquer pleinement aux communautés. Par conséquent, la communauté ne peut toujours pas agir en dehors des domaines d'actions qui lui ont été

⁶⁶ Circulaire du 5 juillet 2001

transférés et la commune demeure dessaisie de la compétence (ou de l'élément de compétence) transférée.

Le législateur ne s'est pas contenté de rester imprécis sur la seule définition de la notion. Il est également resté très évasif sur les délais dont disposaient les EPCI ou les communes pour définir ce qu'ils considéraient être l'intérêt communautaire alors qu'il est important de le définir le plus tôt possible, dans la mesure où c'est à partir du moment où il sera défini que les compétences partagées pourront être réellement exercées.

Dans les communautés de communes, l'intérêt communautaire est défini par les Conseils municipaux des communes membres à la majorité qualifiée requise pour la création, alors que dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, la définition de l'intérêt communautaire est faite par l'organe délibérant de l'EPCI, à la majorité des deux tiers du conseil. On peut noter, à ce propos, que cette distinction est le reflet des degrés divers d'intégration des EPCI à fiscalité propre.

Le Ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi liberté et responsabilités locales a reconnu que *« la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 n'avait pas fixé de délai pour définir l'intérêt communautaire et que, par conséquent, certains EPCI n'ont pas défini l'intérêt communautaire dans un délai raisonnable. Or, l'absence de définition de l'intérêt communautaire ne permettait pas le transfert effectif de la compétence. Cette situation était préjudiciable en tant qu'elle contribuait à créer des structures intercommunales exerçant effectivement peu de compétences, alors même qu'elles bénéficient de dotations majorées au titre de leur qualité d'EPCI à fiscalité propre. En conséquence, la loi relative aux libertés et responsabilités locales instaure un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence pour que soit défini l'intérêt communautaire. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'établissement public de coopération intercommunale. Les établissements publics de coopération intercommunale existant à la date de promulgation de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 et qui n'auraient pas défini l'intérêt communautaire, disposent d'un délai d'un an pour ce faire »*.

2.2. La marge de manœuvre des Conseils communautaires

Ainsi, ce sont les collectivités locales qui définissent ce qu'elles estiment relever de l'intérêt communautaire. Les textes donnent donc une clé aux acteurs pour distribuer les compétences locales.

Si pour les Communautés de communes, les communes ont encore la maîtrise de ce qu'elles délèguent et restent donc maîtres à ce niveau, pour les Communautés d'agglomération et les communautés urbaines, la situation est sensiblement différente, puisque c'est l'assemblée communautaire qui décide de la délégation d'une compétence et non plus les communes. *« Cette nouvelle approche peut, en cela, nous laisser penser que la Communauté urbaine tend à devenir une véritable collectivité territoriale propre »*.⁶⁷

Dans la définition de leur intérêt communautaire, les Conseils communautaires doivent néanmoins respecter les principes du droit administratif français et, depuis quelques années, de droit communautaire européen. Ainsi, aux principes de spécialité et d'exclusivité sont

⁶⁷ Audition de M. Jacques CAILLOSSE, Professeur de Droit public à l'Université Paris II, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 7 octobre 2003

venus s'ajouter les principes de subsidiarité et de solidarité. Selon le principe de spécialité, la communauté ne peut exercer que les compétences qui lui ont été transférées. Selon le principe d'exclusivité, le transfert entraîne un dessaisissement immédiat et total de la compétence. Selon le principe de subsidiarité, il y a transfert de compétences quand les communes n'ont plus la capacité d'agir, ou si l'action est plus efficace dans le cadre intercommunal. Enfin, selon le principe de solidarité, les avantages et les charges issus du transfert de compétences doivent être répartis de façon uniforme et équitable entre les membres de la structure.

Les Conseils communautaires peuvent définir l'intérêt communautaire de différentes manières. Franck SOTTOU,⁶⁸ enseignant au Conservatoire National des Arts et Métiers, distingue trois types de comportements vis-à-vis de l'intérêt communautaire :

- les *traditionalistes* : qui considèrent ce qui a été fait comme d'intérêt communal et ce qui reste à faire d'intérêt communautaire ;
- les *visionnaires* : qui raisonnent avant tout à partir du projet intercommunal et de grands principes,
- les *rationalistes* : qui sont à la recherche de grilles de critères quantifiables.

La stratégie communautaire en matière de développement du territoire dépend beaucoup de la définition de l'intérêt communautaire qui sera adoptée par l'EPCI. Elle guide les actions de la structure intercommunale et oriente les projets adoptés au sein du Conseil communautaire. « *Au fond, tout se passe comme si, une fois informés et marqués par l'intérêt communautaire, les territoires se faisaient eux-mêmes de plus en plus communautaires...* ».⁶⁹

2.3. Quelle évaluation de l'intérêt communautaire ?

Comment s'assurer que les compétences exercées par la Communauté relèvent bien de l'intérêt communautaire ?

C'est au regard de la ligne de partage évoquée précédemment que le juge appréciera si ces principes sont bien respectés. Le juge sera fondé à annuler les délibérations des communautés agissant en dehors de leur champ de compétence et celles des communes se situant dans le champ de compétence de la communauté.

Une circulaire du 5 juillet 2001 précise que « *les Préfets doivent s'assurer que les communautés exercent effectivement les compétences qui leur ont été transférées* ». Dans la pratique, ce contrôle reste rare.

2.4. Des pratiques diverses en Bretagne

En Bretagne, tous les EPCI n'ont pas encore défini ce qu'ils considèrent être d'intérêt communautaire. Pour ceux qui ont défini cette notion, son contenu est très variable, et parfois très mouvant. Il varie en effet selon les objectifs et les attentes des élus.

⁶⁸ Franck SOTTOU, « Les intérêts communautaires des directeurs », www.intecommunalités.com, janvier 2001

⁶⁹ Jacques CAILLOSSE, « Intérêt communautaire : casse tête juridique et aubaine politique », *Pouvoirs locaux*, I-2002, p17

Lorsque l'on interroge les maires de Bretagne à ce propos (enquête réalisée par le CESR), on note une diversité de réponses qui retrace bien la diversité des pratiques.

2.4.1. Une méthode de définition variable

L'enquête réalisée par le CESR laisse penser qu'il semble avoir été plus aisé de définir l'intérêt communautaire des communautés d'agglomération et urbaine que celui des communautés de communes.

A l'échelle des « EPCI urbains », c'est le Conseil communautaire qui définit l'intérêt communautaire. Ainsi, on peut aisément imaginer que des délégués communautaires auront plus de facilité pour cibler ce qui relève du domaine communautaire ; ils auront une « vision plus communautaire ».

En revanche, définir l'intérêt communautaire d'une communauté de communes semble plus difficile dans la mesure où ce sont les Conseils municipaux qui en sont chargés. Par conséquent, il leur est sans doute plus difficile de parvenir à une vision communautaire des actions. Parfois, cette difficulté aurait pu être levée si une concertation avait été organisée localement, entre les communes et en leur sein. Un maire dont la commune est membre d'une communauté de communes indique ainsi que *« l'intérêt communautaire n'a jamais fait l'objet de débat en vue d'une réelle définition ; ce qui fait que chacun a le sien sans s'occuper que le voisin n'a pas le même ; autrement dit, c'est celui qui crie le plus fort et qui sait ménager ses alliances, non démocratiques le plus souvent, d'où un autoritarisme qui a pour effet le rejet de l'autre, la capitulation de celui-ci, incompris, et une situation relationnelle déplorable »*. La situation n'atteint pas toujours ces limites, mais certains maires soulignent néanmoins l'autoritarisme de certaines communes et l'avantage dont disposent, de fait, les communes démographiquement les plus importantes : *« L'intérêt communautaire a été dicté par la volonté des deux grandes communes qui ont une possibilité de blocage dans l'acceptation ou non d'une compétence. Ce déséquilibre persiste et, actuellement, nous sommes dans une impasse : aucun projet ne progresse »*. Selon un autre maire, *« L'impression est que les grosses communes se servent d'abord avant de définir un intérêt communautaire »*.

Le poids de certaines communes serait donc plus affirmé quant à la définition de l'intérêt communautaire. Cela peut notamment s'expliquer par le charisme de certains hommes, la présence de leaders *« Il y a un esprit intercommunal de quelques leaders, et derrière, cela suit plus ou moins bien »*. Certaines considérations « politiciennes » viennent, selon certains maires, biaiser la définition de l'intérêt communautaire : *« Le projet de territoire a répondu, pendant trop longtemps, à un arbitraire politique. L'intérêt communautaire n'a jamais trouvé sa définition dans une stratégie de développement et d'organisation : une création, par défaut, à l'origine, et un travail de construction intercommunale aujourd'hui relativement difficile à mettre en œuvre dans ses ambitions »*.

Selon les communautés, l'intérêt communautaire est en effet défini à des moments très différents. Certaines ont défini ce qu'elles considéraient être l'intérêt communautaire dès leur constitution. Ainsi, dans ce cas de figure, la définition de l'intérêt communautaire se fait de façon exhaustive. D'autres ont une pratique bien différente puisqu'elles définissent, au gré du transfert de compétences, « au coup par coup », ce qu'elles considèrent être d'intérêt communautaire en fonction des besoins, des opportunités, de la nature des compétences... Certains verront cette méthode comme relevant du « saupoudrage », alors que d'autres la qualifieront de « pragmatique » : *« l'intérêt communautaire est défini de manière*

pragmatique : le Conseil [communautaire, puisqu'il s'agit d'une communauté d'agglomération] est saisi en fonction de l'opportunité des dossiers qui se présentent ».

Au sujet de la méthode retenue, si le fait de définir l'intérêt communautaire dès le début peut être un gage de « prise de distance positive » et de réelle réflexion sur la philosophie et les objectifs du regroupement, on peut néanmoins comprendre, sans trop de difficultés, la décision de certains de définir l'intérêt communautaire au cas par cas, façon de faire qui semble plus efficace.

2.4.2. Des conceptions et objectifs multiples

Lorsque l'on interroge les maires sur la définition de l'intérêt communautaire qui a été retenue par leurs groupements, plusieurs objectifs communautaires reviennent plus ou moins régulièrement :⁷⁰

- assurer la fourniture des grands services à la population, mener des actions en faveur du développement économique et de l'aménagement de l'espace ;
- faire ensemble ce que chaque commune ne peut pas faire seule (ceci est surtout vrai pour les communautés de communes) ;
- « porter » un projet de territoire en commun ;
- mettre en place des projets plus ambitieux ;
- acquérir plus de moyens financiers, des dotations (la « carotte fiscale » de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a parfois été l'unique raison de la mise en place de la communauté).

Si l'on s'intéresse à ce que les Communautés d'agglomération et Brest Métropole Océane ont retenu comme équipements d'intérêt communautaire, on obtient les résultats suivants.

LES EQUIPEMENTS RECONNUS D'INTERET COMMUNAUTAIRE PAR LES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION ET LA COMMUNAUTE URBAINE DE BREST (FIN 2004)

EPCI	Equipements classés d'intérêt communautaire
Saint-Malo Agglomération	En cours de définition
CABRI (Saint-Brieuc)	Parcs d'activités 3 piscines 1 patinoire 1 vélodrome Le musée de la Briqueterie La maison de la baie à partir du 1er janvier 2005(maison nature) Le centre de congrès Equinoxe
CA Lannion-Trégor	Zones d'activités Aires de grand passage pour les gens du voyage le Carré Magique à Lannion (salle de spectacles) la piscine à Lannion
CA du Pays de Morlaix	Réflexion sur le complexe aquatique et décision d'implantation sur le site de la Vieille Roche à Plourin les Morlaix Réalisation d'une auberge de Jeunesse (Centre International de séjour)

⁷⁰ Aymeric MASSIET DU BIEST (CESR de Bretagne), *Les EPCI à fiscalité propre, quelles réalités en Bretagne ?*, Mémoire de DESS, Rennes II, novembre 2004

	Réalisation de locaux pour l'administration communautaire dans la Manufacture des Cigares à Morlaix
Quimper Communauté	Réseau des bibliothèques publiques Piscine publique Zones d'activités Construction et gestion de la maison de la technopole et d'un hôtel d'entreprises Construction, mise à disposition, location, vente de bâtiments d'activités et ateliers relais Doublement de la rocade Sud-Est Réaménagement des échangeurs de la RN 165 Contournement routier de l'agglomération Création et exploitation d'un réseau de télécommunications haut débit Développement des sentiers de découverte Programme local de l'habitat PLIE et Mission locale
CAP l'Orient	Non communiqué
CA du Pays de Vannes	Non communiqué
Rennes Métropole	Certaines zones d'activités Certaines pépinières d'entreprises Certaines zones d'aménagement concerté Certaines voies communales Les Champs libres (équipement culturel) Bibliothèque municipale à vocation régionale à Rennes Musée de Bretagne Ecomusée de la Bintinais
Vitré Communauté	Non communiqué
Brest-Métropole- Océane	- <i>Equipements d'agglomération d'intérêt communautaire:</i> Le Quartz (scène nationale et centre de congrès) La patinoire Le Parc des expositions de Penfeld La "Recouvrance" (vieux gréement) Le centre médico-sportif La future salle des musiques actuelles Auxquels il faut ajouter Océanopolis, transféré quelques années plus tôt - <i>Réseaux d'équipements d'intérêt communautaire</i> Les piscines Les musées conventionnés (musée de Brest, musée de la Fraise à Plougastel) Les établissements d'enseignement musical reconnus par l'Etat (2 écoles) Les centres nautiques Les offices de tourisme (création en 2003 d'un office du tourisme intercommunal)

Sources : données fournies par les EPCI, liste non exhaustive

Il ressort de ce tableau que les équipements qui ont été classés d'intérêt communautaire par les Communautés d'agglomération et la communauté urbaine de Brest ont principalement une vocation économique, culturelle ou sportive.

Ils sont censés, en théorie, refléter les compétences exercées par les EPCI.

Nous avons dressé, précédemment, la liste des compétences que doivent retenir et choisir les EPCI selon leur statut. Mais, outre les compétences qui leur sont imposées par la loi, quelles sont celles que les communautés de Bretagne ont retenu ? Toutes les compétences, obligatoires ou non, sont-elles effectivement exercées, ou bien est-on en présence de « coquilles vides », c'est-à-dire de compétences retenues sur le papier mais qui ne font l'objet d'aucune traduction concrète en actions ?

3. UN TRANSFERT DE COMPETENCES EN FAÇADE ?

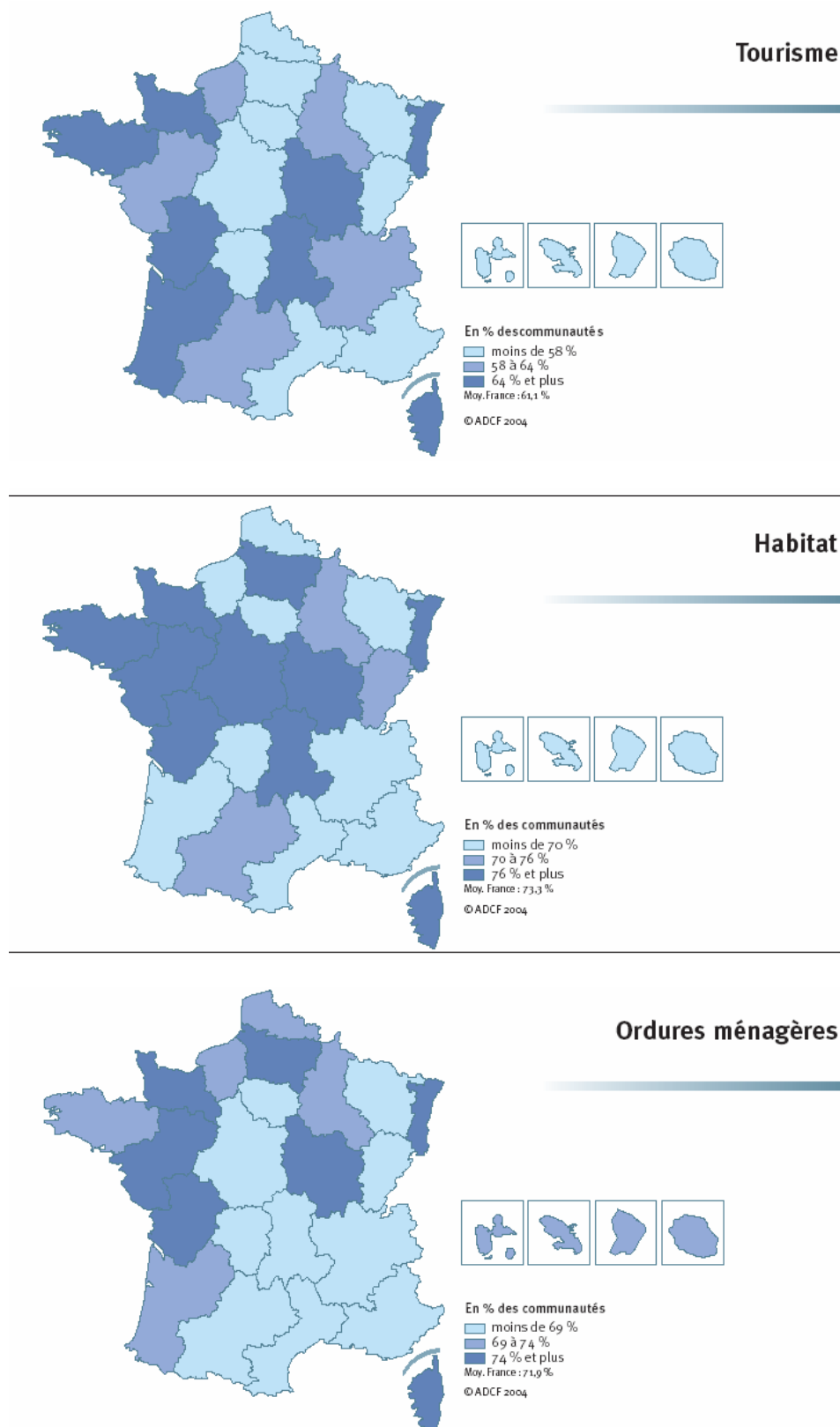
3.1. Une difficulté pour disposer de données

Cette partie de l'étude s'est heurtée à une difficulté méthodologique. Il est en effet très difficile d'avoir une vision complète des compétences activées par les EPCI à fiscalité propre à l'échelle de la Bretagne. Cette information n'est, à l'heure actuelle, disponible qu'à l'échelle des départements des Côtes d'Armor et du Finistère qui disposent tous deux d'observatoires de l'intercommunalité. Cette limite conforte la préconisation formulée précédemment sur la nécessité de pouvoir disposer d'informations sur l'intercommunalité à l'échelle régionale.

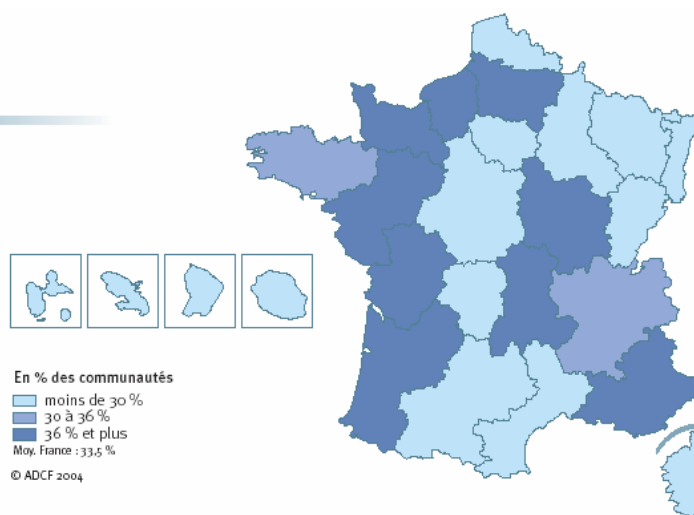
Par ailleurs, répertorier les actions réalisées par les EPCI selon le type de compétences est très difficile dans la mesure où, selon le type de groupement, le classement n'est pas le même. Ainsi, par exemple, certains EPCI classeront le tourisme dans la compétence « développement économique », alors que d'autres le considéreront comme relevant d'une compétence facultative. Cette subjectivité ne simplifie en rien les difficultés rencontrées et évoquées précédemment.

L'ADCF réalise, au moment de la rédaction de ce document, une synthèse des compétences exercées par les communautés à l'échelle nationale, enquête qui pourra ensuite être déclinée régionalement. Néanmoins, à l'heure actuelle, ces résultats ne sont pas encore disponibles. On peut, tout au moins, bénéficier d'une analyse globale des compétences retenues le plus fréquemment par les EPCI selon les régions ; ce qui nous permet d'identifier d'éventuelles particularités géographiques.

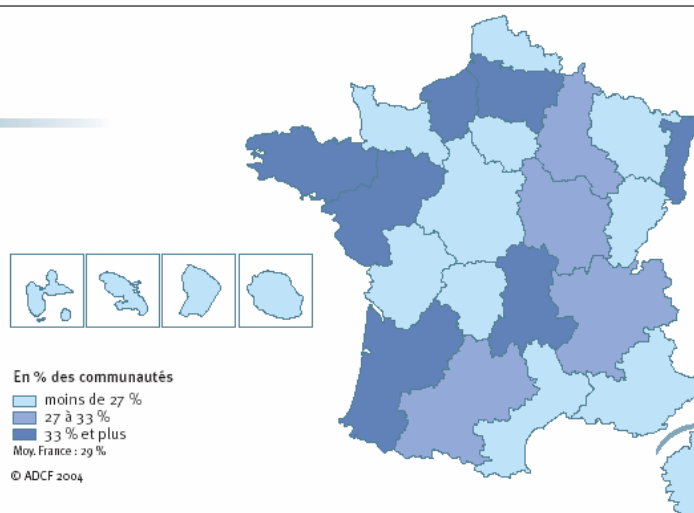
LE CHAMP DES COMPETENCES EXERCEES PAR LES EPCI EN FRANCE



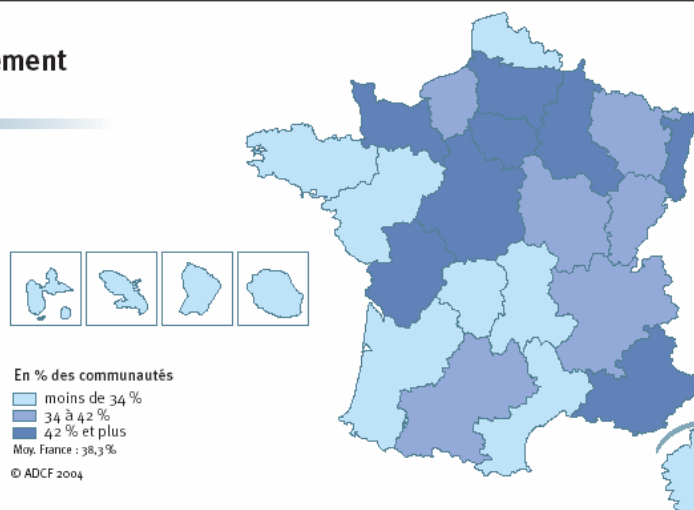
Culture



Actions sociales



Eau et assainissement



Source : ADCF, *L'état des lieux de l'intercommunalité*, 2004

Néanmoins, quelques données sont disponibles et intéressantes pour poser les problématiques.

Dans le questionnaire qu'il a adressé aux maires de la région pour la réalisation du présent rapport, le CESR de Bretagne leur demandait de préciser les compétences qui avaient été retenues par leur EPCI de rattachement. Il ressort de cette analyse que l'on constate des écarts

plus ou moins importants entre ce que prévoit la loi et ce que l'on peut observer sur le terrain. *L'enquête a en effet permis de constater que toutes les compétences obligatoires ne semblent pas avoir été transférées à ce jour, ou seulement de manière partielle* (transfert d'une partie de telle ou telle compétence), aux communautés de communes et d'agglomération. Cela n'est pas le cas pour Brest Métropole Océane. Si, dans la réalité, par obligation légale, les compétences obligatoires ont dû être transférées, on peut imaginer que certaines d'entre elles sont si peu activées que les maires ne sont pas en mesure de les citer comme compétence exercée par leur EPCI.

Lorsque l'on s'intéresse aux compétences retenues par les EPCI, il est finalement plus significatif de regarder si elles ont fait l'objet de concrétisation par des actions. On se rend compte que ce n'est pas toujours le cas. Dans la réalité, on est donc en présence de « coquilles-vides ». Certaines compétences ont été retenues, mais non concrétisées, pour des effets d'aubaine, des raisons fiscales.

Une enquête réalisée par l'observatoire de l'intercommunalité des Côtes d'Armor (« Côtes d'Armor Développement ») a permis d'analyser la situation pour les EPCI costarmoricains. Elle aboutit au tableau ci-dessous.

COMPETENCES ET ACTIVITES EFFECTIVES DES COMMUNAUTES DES COTES D'ARMOR

EPCI ayant compétence en 1998 ⁷¹		Compétences	EPCI ayant compétence en 2003	
statutaire	activée		statutaire	activée
35 (97 %)	23 (64 %)	Aménagement de l'espace	39 (100 %)	39 (100 %)
36 (100 %)	34 (94 %)	Développement économique (y.c. tourisme)	39 (100 %)	39 (100 %)
27 (75 %)	19 (53 %)	Habitat-Logement	38 (97 %)	35 (90 %)
33 (92 %)	27 (75 %)	Environnement	39 (100 %)	38 (97 %)
30 (83 %)	25 (69 %)	Equipements communautaires	38 (97 %)	36 (92 %)
25 (69 %)	21 (58 %)	Déchets ménagers	38 (97 %)	38 (97 %)
19 (53 %)	14 (39 %)	Voirie	23 (59 %)	16 (41 %)
33 (92 %)	31 (86 %)	Services au public et à la personne	39 (100 %)	39 (100 %)
20 (56 %)	20 (56 %)	Information-Communication	39 (100 %)	37 (95 %)

Source : Côtes d'armor développement, enquête CAD 2003

Si les EPCI des Côtes d'Armor n'exercent pas encore de façon effective toutes leurs compétences, celles qui sont activées sont néanmoins de plus en plus nombreuses. Les actions conduites sont diverses.

⁷¹ Dont 5 Districts

LES 29 ACTIVITES CONDUITES PAR PLUS DE LA MOITIE DES COMMUNAUTES COSTARMORICAINES EN 2003

Nombre de communautés		Nature de l'activité	Bloc de compétence (Nomenclature 9 postes)
Nombre	%		
39	100 %	• Adhésion à un Pays	Aménagement de l'espace
38	97 %	• Gestion des déchets ménagers	Déchets
37	95 %	• Création et gestion d'espaces d'activités	Développement économique
32	82 %	• Conduite d'un Contrats enfance • Edition d'un Journal d'information	Services au public et à la personne Information-Communication
31	79 %	• Adhésion à un Pays touristique	Développement économique
28	72 %	• Soutien aux associations sportives et culturelles	Services au public et à la personne
27	69 %	• Appui à une Plate-forme d'initiative locale • Animation d'un Centre de loisirs • Adhésion à une mission locale	Développement économique Services au public et à la personne Services au public et à la personne
26	67 %	• Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) • Construction et/ou gestion de locaux administratifs et techniques • Soutien aux manifestations sportives et culturelles locales	Habitat-Logement Equipements communautaires Services au public et à la personne
25	64 %	• Constitution de réserves foncières • Programme Leader • Relais Assistantes Maternelles (RAM)	Aménagement de l'espace Aménagement de l'espace Services au public et à la personne
24	62 %	• Appui à un Office de Tourisme ou un Syndicat d'Initiative • Adhésion au Programme Bretagne Qualiparc (espaces d'activités)	Développement économique Développement économique
23	59 %	• Poste d'animateur économique • Création, entretien des chemins de randonnée • Programme de reconquête de la qualité de l'eau • Programme entretien de rivières et bassins versants • Edition de plaquettes thématiques	Développement économique Environnement Environnement Environnement Information-Communication
22	56 %	• ODESCA (artisanat et commerce) • Programme de préservation et de reconstitution du bocage	Développement économique Environnement
21	54 %	• Organisation d'un « <i>transport souple</i> » vers les équipements et services publics • Publications et promotion touristiques	Services au public et à la personne Développement économique
20	51 %	• Signalétique touristique • Programme local de l'habitat (PLH)	Développement économique Habitat-Logement

Source : Côtes d'Armor Développement, enquête CAD 2003

Dans le Finistère, une enquête identique⁷² fait ressortir que « l'analyse de l'évolution des statuts sur 2002 et 2003 confirme des priorités d'actions intercommunales et dévoile des tendances.

⁷² Conseil général du Finistère, *Etat des lieux de la coopération intercommunale dans le Finistère, rapport d'étude*, 2004, Enquêtes SAFI - 2000 à 2004 - Traitement et analyse : SAFI

Des compétences se confirment : le « logement social, habitat, cadre de vie » concerne 23 groupements, les « équipements » (construction, gestion) mobilisent toujours plus (20 groupements en 2003, soit 8 de plus depuis fin 2001), la « voirie » a été adoptée par les trois quarts des groupements.

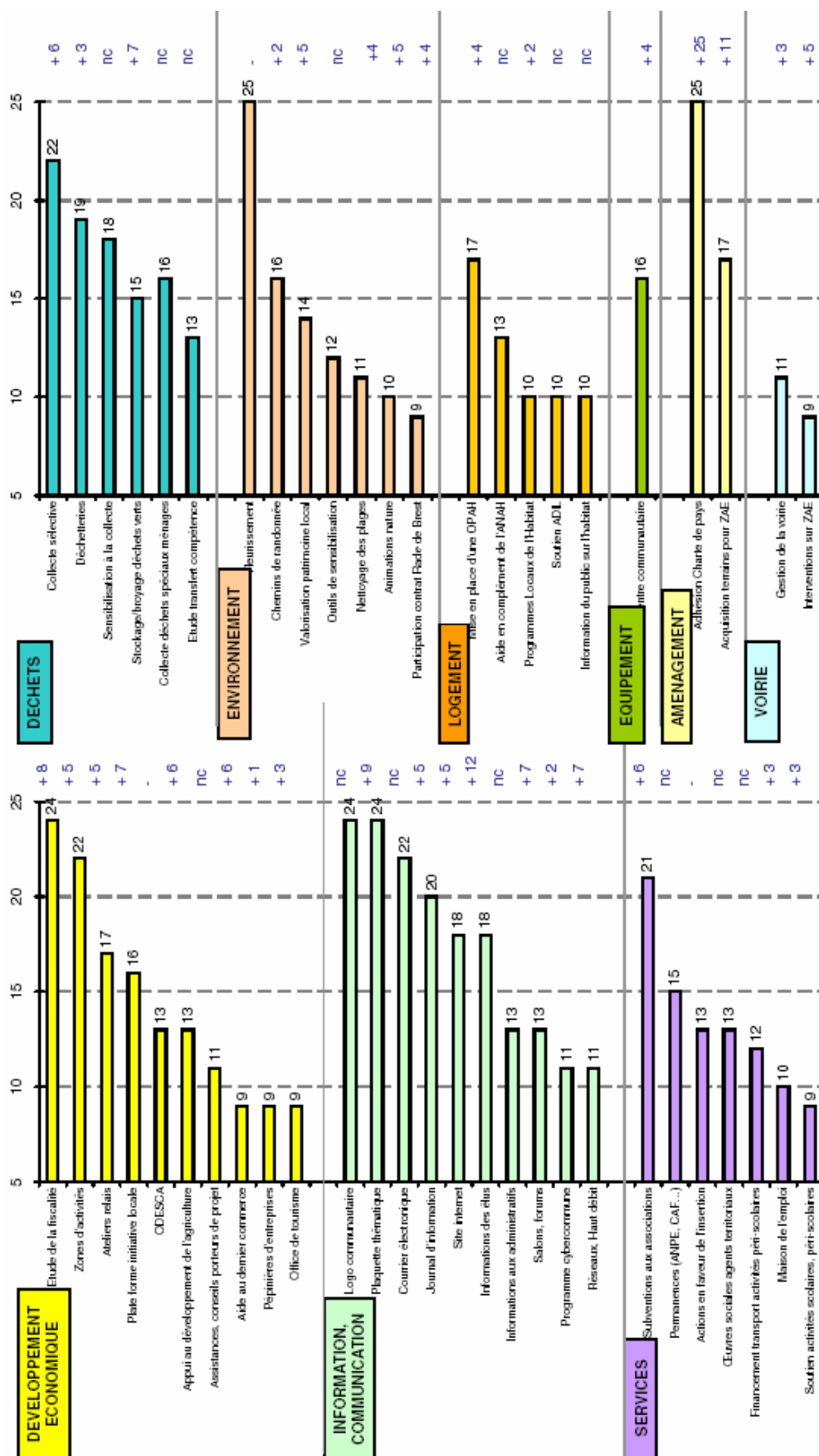
Une compétence occupe une place grandissante : en 2003, 3 groupements ont délibéré favorablement pour la prise de compétence « Social, services à la personne », parmi lesquels deux groupements envisagent la mise en œuvre d'actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse. (nombre de groupements ayant réalisé au moins une action dans le groupe de compétence depuis sa création).

L'évolution des compétences investies depuis 2000 met en exergue l'étendue des champs d'intervention. Après avoir engagé des opérations dans des secteurs privilégiés, les groupements diversifient leurs compétences. De fait :

- *tous les groupements finistériens ont engagé, jusqu'au début de l'année 2004, au moins une action dans les domaines de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de la communication et de l'environnement. Le bloc de compétences obligatoires (développement économique et aménagement de l'espace) est exercé pleinement. En 4 ans, c'est la compétence aménagement qui enregistre la plus forte évolution (+11 groupements), en partie explicable par la participation active aux chartes de pays (loi LOADDT du 25/06/1999) et par la constitution de réserves foncières intercommunales pour les futures zones d'activités économiques. Les compétences relatives à l'environnement et à la communication ont été plébiscitées eu égard aux enjeux qu'elles représentent localement.*
- *80% des groupements et plus ont engagé des actions dans les domaines des services, des déchets, du logement, de la voirie et des équipements communautaires. La compétence voirie recueille une forte adhésion avec 8 groupements de plus en 4 ans (2000-2004), suivie de près avec la politique de l'habitat (+ 6 groupements). Ces compétences ont été stimulées par la loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale (DGF bonifiée) ».*

Le tableau suivant donne des illustrations d'actions menées par les EPCI finistériens.

ACTIONS CONDUITES PAR AU MOINS UN TIERS DES GROUPEMENTS FINISTERIENS, DEPUIS LEUR CREATION JUSQU'À 2004



() = évolution du nombre de groupements entre 2000 et 2004

Conseil général du Finistère - Observatoire de l'intercommunalité - Résultats 2004

3.2. Une analyse des compétences exercées en Bretagne à partir de l'enquête du CESR

Dans le cadre de l'enquête que nous avons adressée aux maires de Bretagne, au cours de l'été 2004,⁷³ nous leur avons demandé de citer les compétences retenues par le groupement auquel leur commune adhère et de préciser des actions ayant été réalisées dans ce cadre. Quelques enseignements ressortent de l'analyse de ses résultats. La subjectivité des réponses des maires peut permettre d'analyser le réel degré de mise en œuvre des compétences retenues par un EPCI. Ici, on posera donc l'hypothèse que, si les maires éprouvent des difficultés à citer des actions réalisées dans le cadre des compétences retenues, c'est que ces dernières n'ont sans doute pas été très nombreuses et que, par conséquent, on peut considérer que la compétence en question n'est pas « très effective ».

3.2.1. Le cas des Communautés de communes en Bretagne

Les compétences des communautés de communes ne forment pas des blocs précisément définis comme dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. La communauté de communes a, certes, des compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique). Mais, au-delà de l'étiquette, la définition de ces compétences est laissée à l'appréciation des communautés. La souplesse institutionnelle du groupement est très grande.

LES COMPETENCES TRANSFEREES AUX COMMUNAUTES DE COMMUNES SELON LES MAIRES DE BRETAGNE

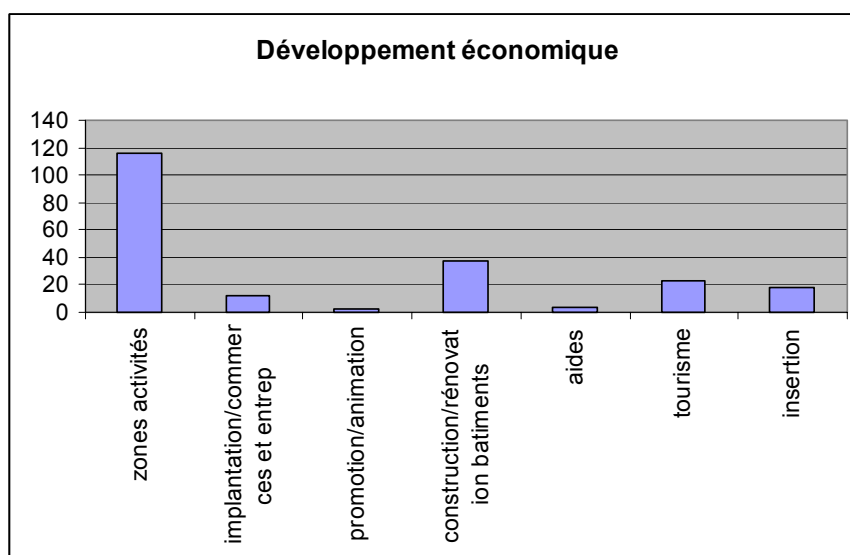
	Compétences transférées	Proportion de maires à citer cette compétence comme ayant été transférée à la Communauté
Compétences obligatoires	Développement économique	86,6%
	Aménagement de l'espace	78,8%
Compétences optionnelles	Environnement	76,5%
	Logement Cadre de vie	76%
	Equipements culturels et sportifs	66,5%
	Voirie	46,9%

Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.1.1. Le développement économique

86,6% des communes bretonnes déclarent avoir transféré cette compétence obligatoire à la communauté de communes. Les actions conduites dans ce cadre sont les suivantes :

⁷³ Sur les 1 268 questionnaires envoyés aux communes bretonnes, 246 questionnaires ont été retournés au CESR soit une participation des communes bretonnes de 19,4%.

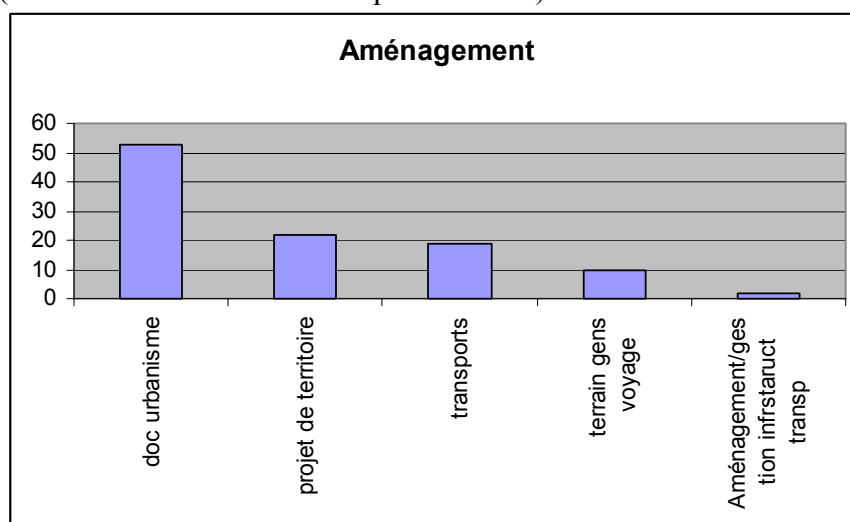


Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Selon les maires, 54% des actions réalisées dans le cadre de cette compétence ne concernent que quelques communes du territoire intercommunal, certaines ne concernant que la ville-centre.

3.2.1.2. L'aménagement de l'espace

Le questionnaire fait ressortir un résultat quelque peu paradoxal. En effet, 78,8% des communes bretonnes déclarent avoir transféré cette compétence obligatoire à la communauté de communes. Cela peut nous interroger sur l'exercice véritable des compétences transférées. Les actions conduites dans le cadre de cette compétence relèvent essentiellement de l'urbanisme (réalisation de documents de planification).



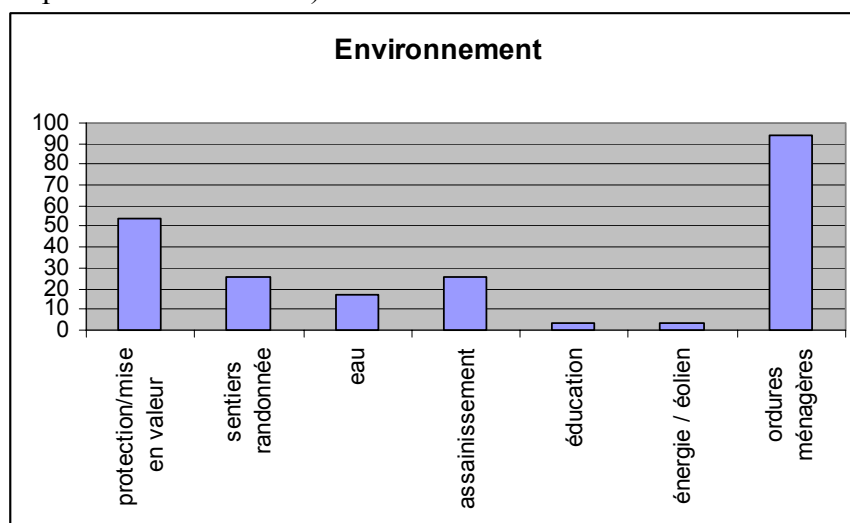
Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Selon les maires, 88% de ces actions concernent l'ensemble de la Communauté.

3.2.1.3. La protection et la mise en valeur de l'environnement

76,5% des communes déclarent avoir transféré cette compétence à la communauté de communes. Les actions réalisées dans ce cadre s'inscrivent régulièrement dans des politiques

territoriales plus larges, telles que celles des Départements (Contrat Eau Paysage Environnement pour l'Ille-et-Vilaine).

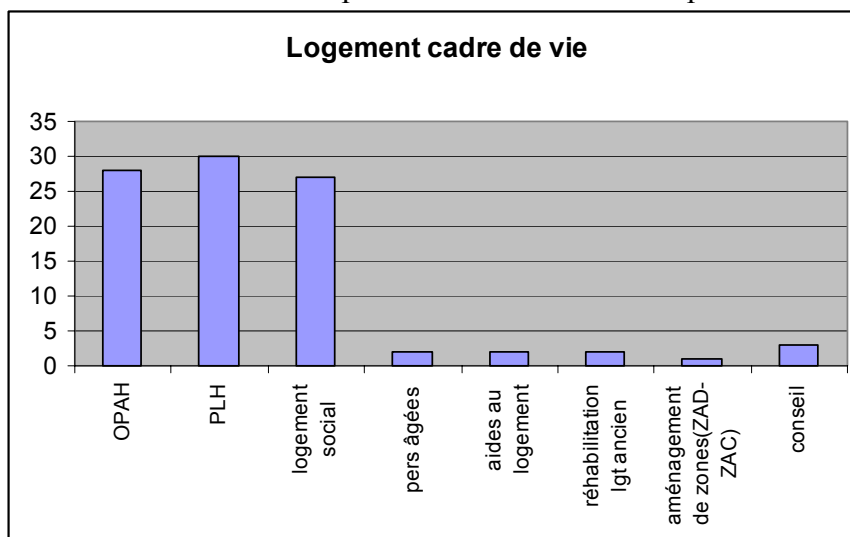


Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

86% des actions engagées concerneraient la communauté dans son ensemble.

3.2.1.4. La politique du logement et le cadre de vie

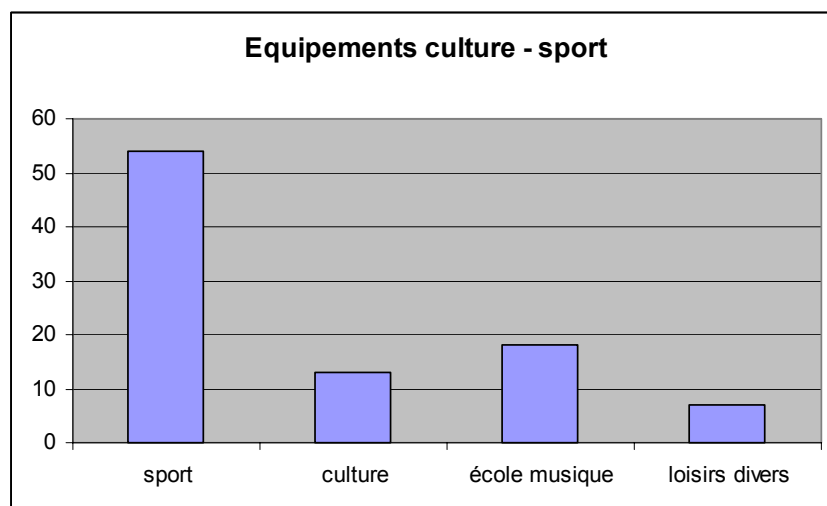
76% des communes déclarent avoir transféré cette compétence à la communauté de communes. Il ressort de l'enquête que 84,5% des actions réalisées en matière de politique du logement et du cadre de vie le seraient à l'échelle de la communauté. Toutes les communes du groupement semblent donc concernées par l'exercice de cette compétence.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.1.5. Les équipements culturels, sportifs et d'enseignement

66,5% des communes déclarent avoir transféré cette compétence à la communauté de communes.



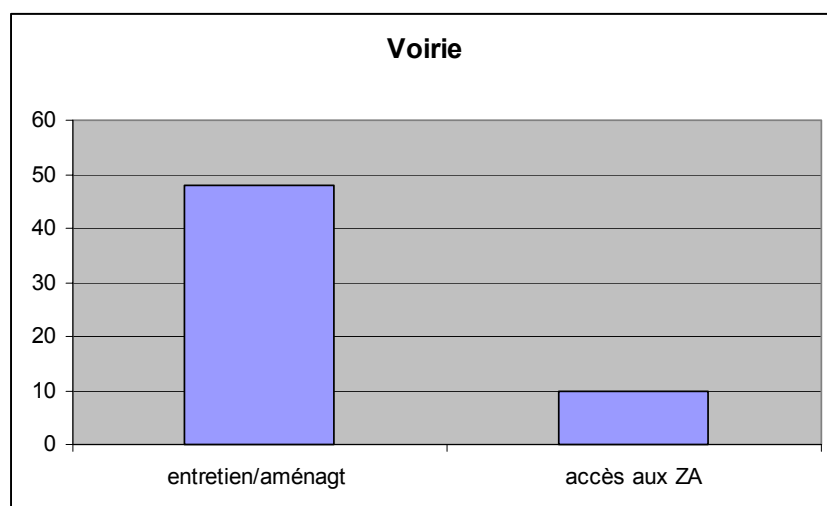
Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Les actions réalisées dans le domaine du sport sont variées : une aide financière ou matérielle au développement du sport, la construction et l'animation d'équipements sportifs (piscines, patinoires, salles de tennis, bases de canoë...). Quant aux actions culturelles, il peut s'agir de la construction d'équipements (cinéma, musée, centre culturel, bibliothèque), mais aussi d'actions d'animation, notamment en faveur de la lecture publique.

Contrairement aux autres compétences, la grande majorité des actions réalisées dans le cadre de cette compétence ne concernerait que quelques communes (le quart des actions se ferait dans la ville centre). Cela ne semble pas anormal dans la mesure où les équipements sportifs et culturels, de par leur caractère structurant, nécessitent d'être localisés sur un territoire central (pour éviter la dispersion de petits équipements), et accessible facilement.

3.2.1.6. La voirie

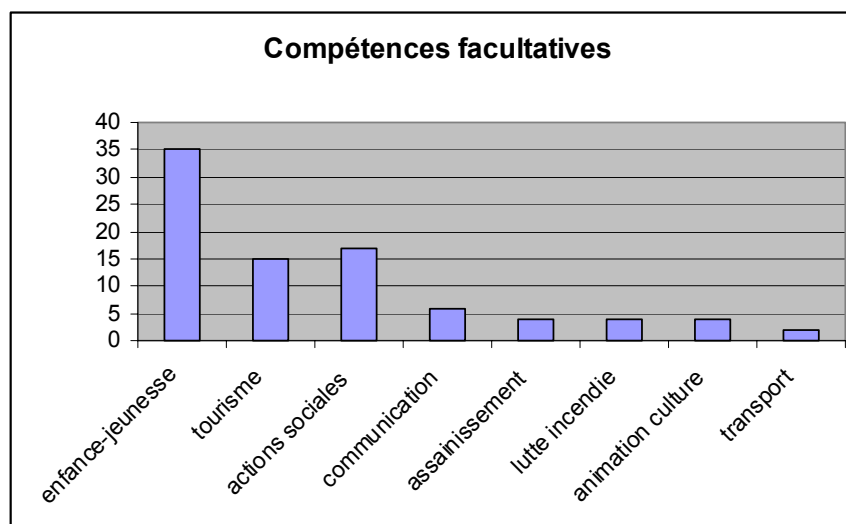
46,9% des communes déclarent avoir transféré cette compétence à leur communauté de communes.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.1.7. Les compétences facultatives

Enfin, le cas échéant, la communauté de communes peut, comme tout groupement, choisir des compétences facultatives librement déterminées. Ces compétences sont souvent des compétences exercées auparavant par un SIVU ou un SIVOM. 52% des communes déclarent avoir transféré une ou plusieurs compétences facultatives à leur communauté de communes de rattachement. Les deux compétences facultatives les plus souvent citées sont : « la politique enfance-jeunesse » et « les actions sociales ».



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

La politique « enfance-jeunesse » semble intéresser de plus en plus de communautés de communes de Bretagne. Ainsi, la Communauté de communes de Lanvollon Plouha a-t-elle, à titre d'exemple, mis en place une « Maison de la petite enfance ».

3.2.2. Le cas des Communautés d'agglomération en Bretagne

Rappelons tout d'abord qu'une communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, quatre compétences obligatoires et trois compétences optionnelles.

LES COMPETENCES TRANSFEREES AUX COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION SELON LES MAIRES DE BRETAGNE

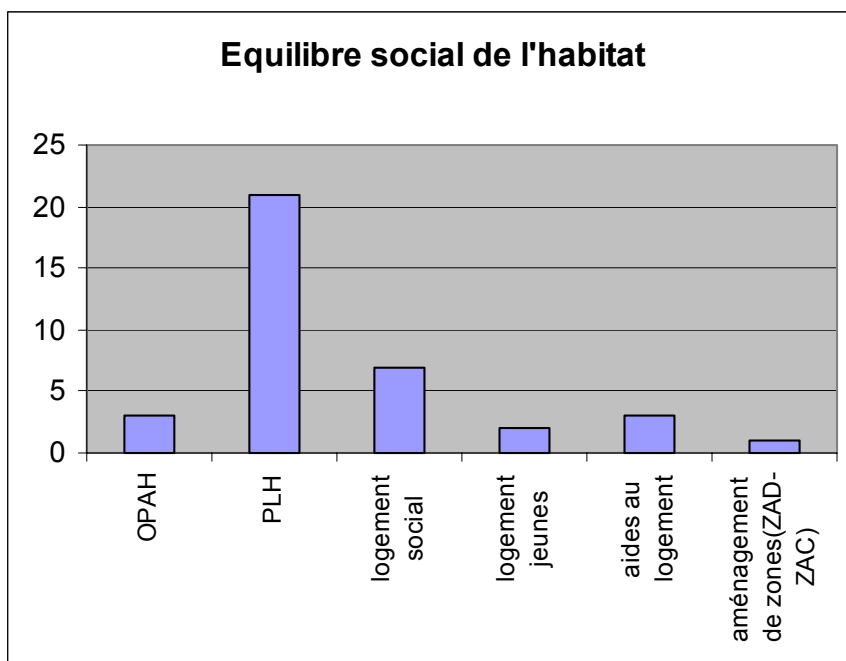
	Compétences transférées	Proportion de maires à citer cette compétence comme ayant été transférée à la Communauté
Compétences obligatoires	Equilibre social de l'habitat	95,7%
	Développement économique	93,6%
	Aménagement de l'espace	93,6%
	Politique de la ville	74,5%
Compétences optionnelles	Environnement	91,5%
	Equipements culturels et sportifs	83%
	Voirie	76,6%
	Assainissement	14,9%
	Eau	4,7%

Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.2.1. L'équilibre social de l'habitat

95,7 % des communes bretonnes déclarent avoir transféré la compétence « équilibre social de l'habitat » à la communauté d'agglomération.

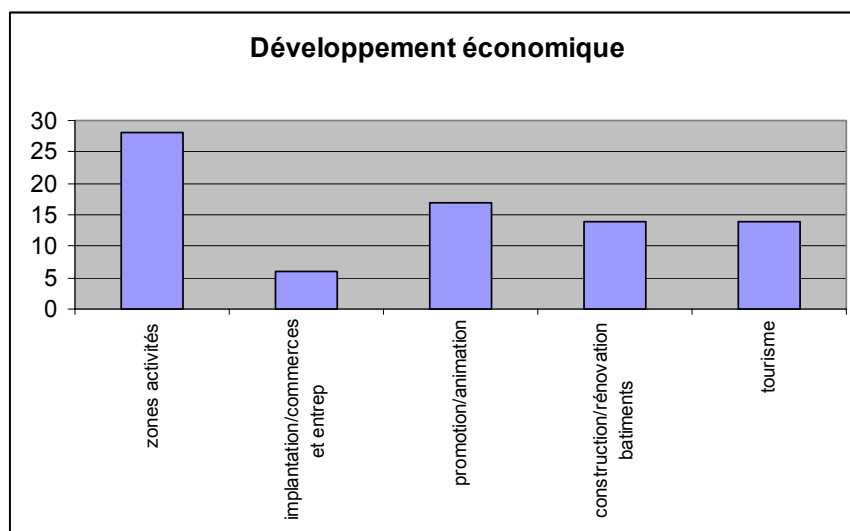
Cette compétence englobe des actions comme la mise en œuvre d'un programme local de l'habitat (PLH) (action la plus fréquemment citée), une politique du logement d'intérêt communautaire, des actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, la création de réserves foncières, des opérations en faveur du logement des personnes défavorisées, et enfin l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.2.2. Le développement économique

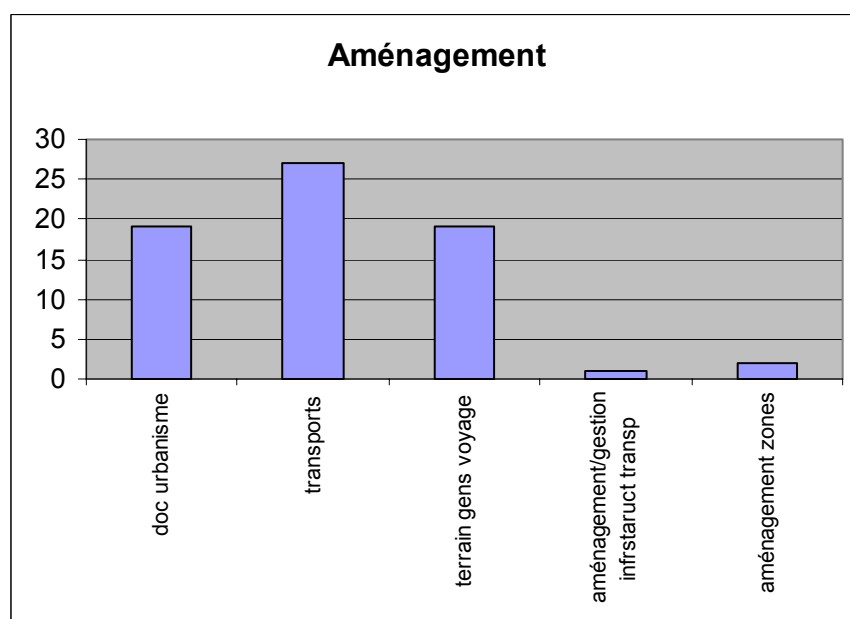
Selon l'enquête « Les communes dans les structures intercommunales », 93,6% des communes bretonnes réunies en communauté d'agglomération déclarent avoir transféré la compétence « actions de développement économique » à leur groupement.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.2.3. L'aménagement de l'espace communautaire

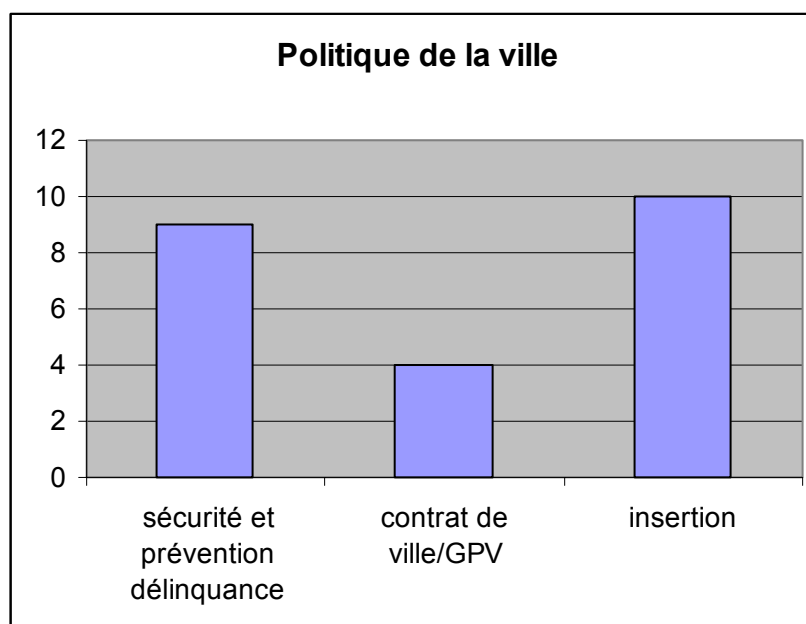
93,6% des communes bretonnes déclarent avoir transféré la compétence « aménagement de l'espace communautaire » à leur communauté d'agglomération. Cette compétence se concrétise essentiellement par des actions en matière de transports urbains, la réalisation de documents d'urbanisme et de terrains pour les gens du voyage.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.2.4. La politique de la ville

La compétence « politique de la ville » des communautés d'agglomération se traduit essentiellement par la mise en œuvre de dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, ainsi que des dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance).



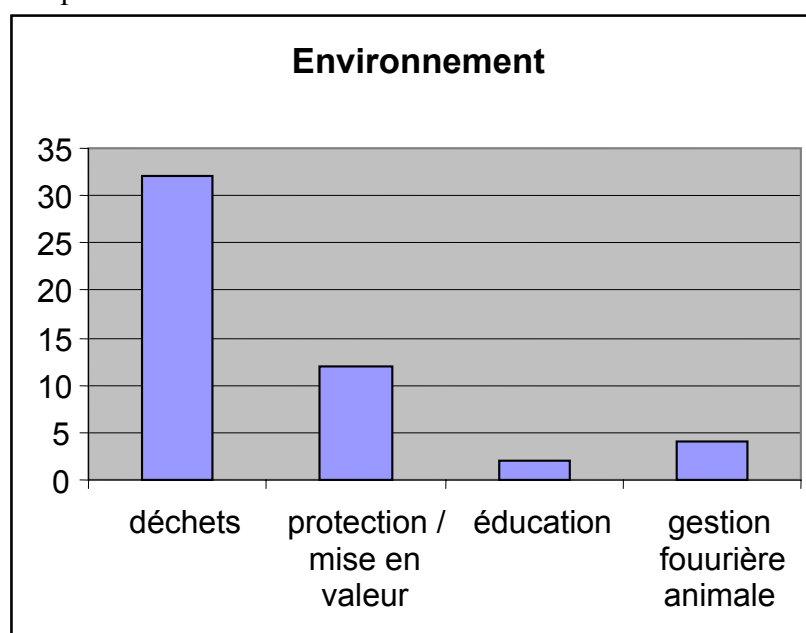
Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

74,5% des communes bretonnes déclarent avoir transféré cette compétence à la communauté d'agglomération, alors qu'il s'agit de l'une de ses compétences obligatoires. Peut-on en conclure que son transfert n'est pas encore totalement effectif ?

La communauté d'agglomération doit par ailleurs exercer, dans les mêmes conditions, au moins trois compétences optionnelles parmi une liste de cinq.

3.2.2.5. La protection et la mise en valeur de l'environnement

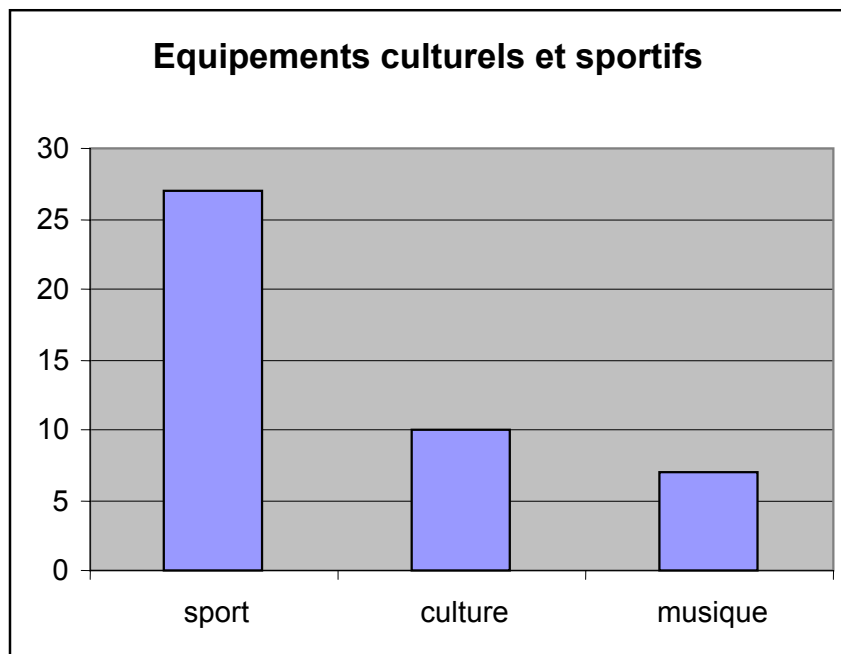
Elle comprend théoriquement la lutte contre la pollution de l'air, la lutte contre les nuisances sonores, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés. En Bretagne, 91,5% des communes réunies en communauté d'agglomération déclarent lui avoir transféré cette compétence.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.2.6. Les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire

83 % des communes déclarent avoir transféré la compétence « Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire » à leur communauté d'agglomération.

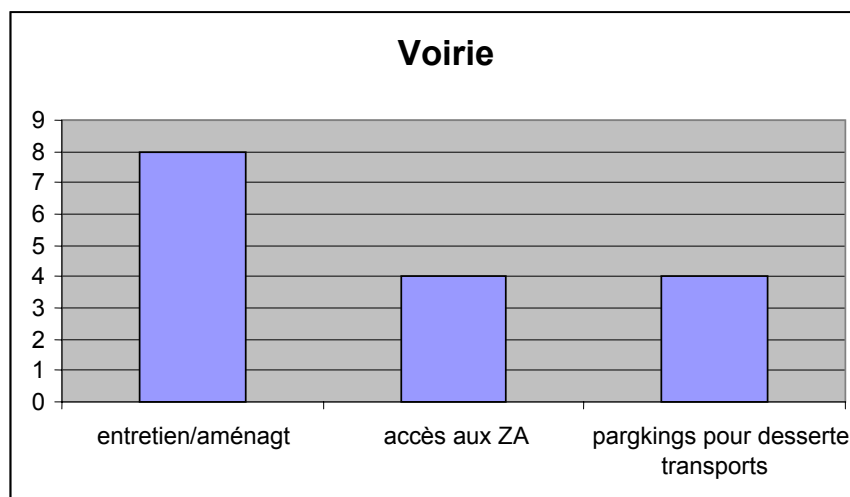


Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Notons néanmoins que les actions réalisées dans le cadre de cette compétence concernent essentiellement la pratique sportive.

3.2.2.7. La voirie

Cette compétence de la communauté d'agglomération englobe la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire, la création ou l'aménagement et la gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire. En Bretagne, 76,6% des communes déclarent avoir transféré cette compétence à la communauté d'agglomération.

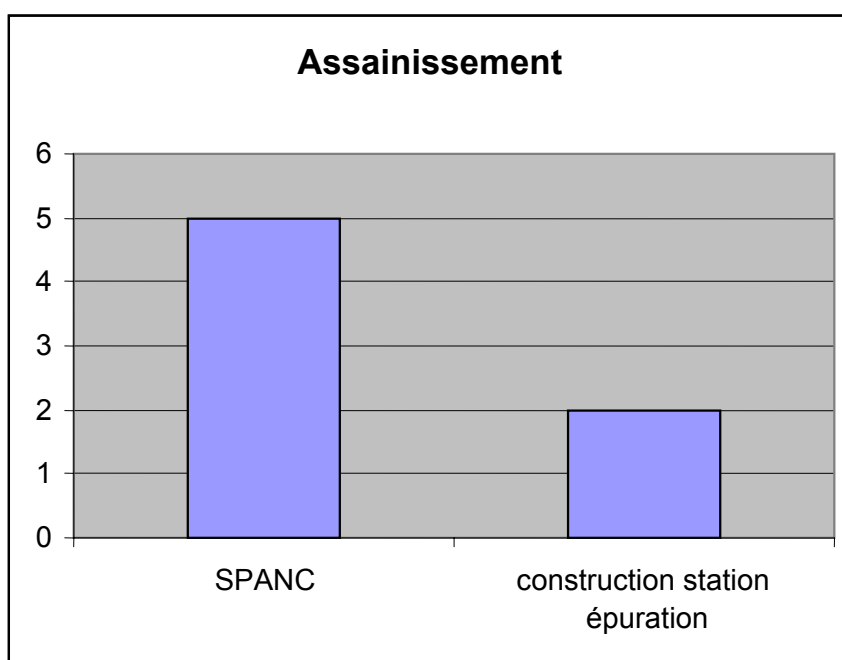


Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.2.8. L'eau et l'assainissement

Les compétences relatives à l'eau sont très peu retenues par les communautés d'agglomération en Bretagne, alors qu'il s'agit pourtant d'une problématique majeure en Bretagne qui nécessite une mobilisation de tous les acteurs.⁷⁴

En effet, seules 4,7% des communes déclarent avoir transféré la compétence « eau » à la communauté d'agglomération ; elles ne sont sensiblement pas plus nombreuses (14,9%) à déclarer avoir transféré la compétence « assainissement » à l'EPCI. Cette compétence se concrétise d'ailleurs essentiellement par la mise en place d'un SPANC (Service Public d'Assainissement Non Collectif).



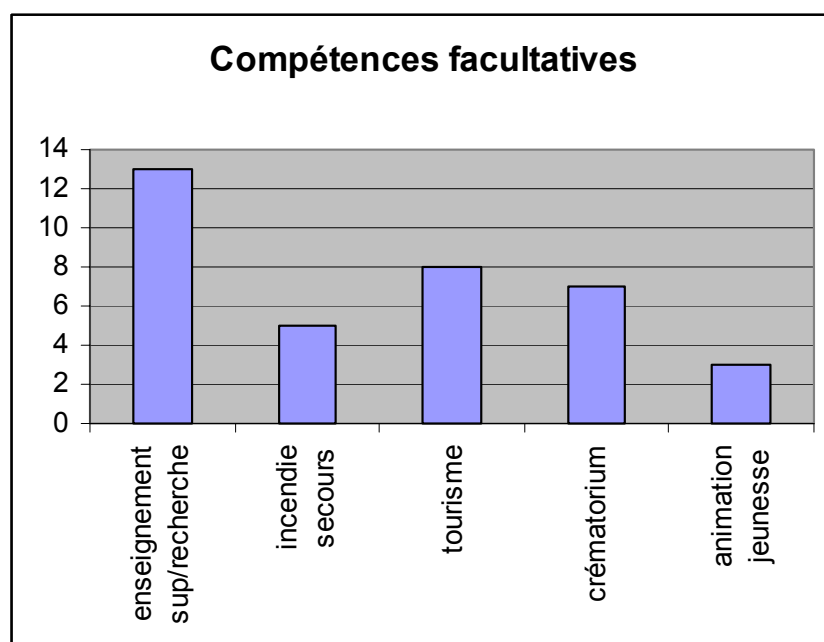
Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.2.9. Les compétences facultatives

Enfin, le cas échéant, la communauté d'agglomération peut choisir des compétences facultatives librement déterminées. Par exemple, une communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.

En Bretagne, la compétence facultative la plus souvent évoquée concerne le soutien à « l'enseignement supérieur et à la recherche ».

⁷⁴ CESR de Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

3.2.3. Le cas de la Communauté urbaine de Brest

La communauté urbaine exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, six compétences obligatoires (les quatre communes de Brest Métropole Océane ayant participé à l'enquête, déclarent effectivement avoir transféré ces six compétences obligatoires à la communauté) :

- **le développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire.** Dans le cadre de cette compétence, Brest Métropole Océane a créé le technopole de « Brest Iroise », bien d'autres zones d'activités, ainsi qu' « Océanopolis ». La communauté urbaine a également mis en place des opérations de promotion de l'économie locale ;
- **l'aménagement de l'espace.** Dans le cadre de cette compétence, l'offre de transport en commun de l'agglomération brestoise s'est développée, les espaces portuaires ont été réaménagés, les grands axes de circulation routière ont été modernisés, un Plan Local d'Urbanisme (PLU) a été élaboré ;
- **l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire.** Plusieurs OPAH (Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat) ont été lancées afin de développer la mixité sociale et l'offre locative. Un Programme Local de l'Habitat (PLH) a également vu le jour ;
- **la politique de la ville dans la communauté.** Elle s'est notamment concrétisée par la signature d'un contrat de ville et l'installation d'un Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD) ;
- **la gestion des services d'intérêt collectif,** principalement par la reconstruction de stations d'épuration ;

- **la protection et la mise en valeur de l'environnement.** Dans le cadre de cette compétence, Brest Métropole Océane a, entre autres, développé la collecte sélective des déchets, mis aux normes l'usine d'incinération, développé une politique relative aux espaces verts et mis en œuvre un contrat de baie à l'échelle de la rade de Brest.

Au cours de cet inventaire, nous avons tenté de lister des exemples d'actions intercommunales réalisées dans le cadre de transferts de compétences opérés des communes vers les communautés. Néanmoins, il a été très difficile d'évaluer avec précision et certitude si toutes les compétences font l'objet d'un exercice effectif. Pour cela, il semblerait néanmoins qu'un outil permette de le faire : le coefficient d'intégration fiscale (CIF).

3.3. Comment évaluer l'effectivité des transferts de compétences ?

Nous avons déjà eu l'occasion de préciser ce qu'est le coefficient d'intégration fiscale (CIF) pour un EPCI, c'est-à-dire la part de la fiscalité intercommunale au regard de la fiscalité locale prélevée sur un territoire.

L'évolution du CIF sur un nombre d'années suffisamment significatif peut nous permettre d'évaluer l'effectivité des transferts de compétences opérés vers les EPCI. En effet, au fur et à mesure qu'une communauté va prendre à son compte des compétences auparavant exercées par une commune et qu'elle va mettre en œuvre des actions concrètes pour la faire vivre, il est évident que ses dépenses vont augmenter. Pour faire face à cette hausse des dépenses, l'EPCI sera probablement conduit à exercer une pression fiscale plus élevée sur le territoire, faisant automatiquement augmenter le CIF par la même occasion.

Ainsi, si le CIF augmente significativement sur plusieurs années, cela peut être un indice nous permettant de conclure que la communauté exerce intensément les compétences qui lui ont été confiées. En revanche, si on constate une stagnation du CIF, cela signifie que la fiscalité intercommunale est restée relativement stable (au regard de la fiscalité locale), peut-être parce que la communauté n'a pas eu besoin de davantage de recettes dans la mesure où elle n'a pas exercé activement ses compétences (« coquille vide » ?).

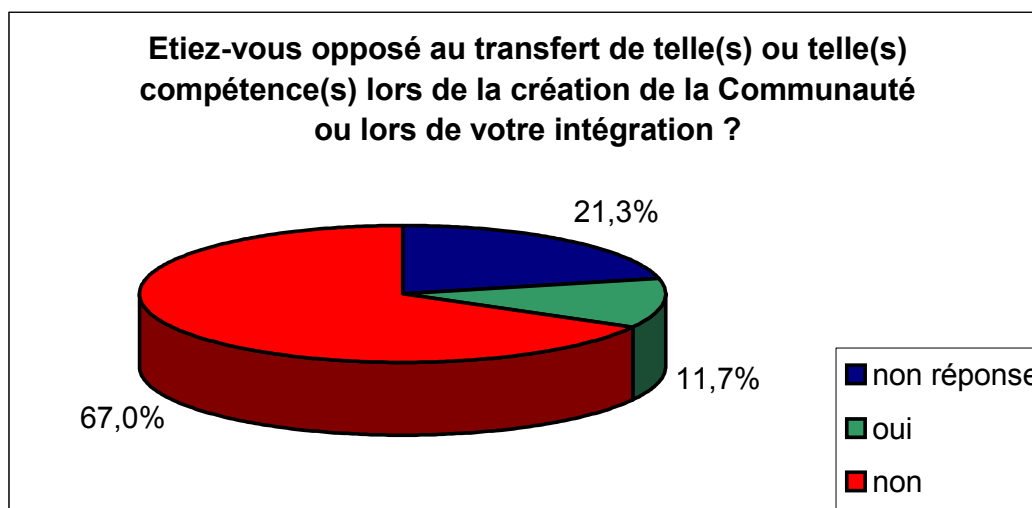
Il serait donc particulièrement intéressant de pouvoir connaître l'évolution du CIF moyen en Bretagne sur les dernières années. Malheureusement, la trésorerie générale de Bretagne, sollicitée pour ces données, indique qu'elle n'a pas encore procédé à ce type de calcul.

Il conviendrait donc de mettre en place un suivi des CIF et des indicateurs d'efficience de l'intercommunalité (indicateurs qui restent à préciser).

4. DES COMPETENCES TRANSFEREES DANS DE BONNES CONDITIONS

Depuis la constitution des EPCI, les communes ont donc été amenées à transférer une part importante de leurs compétences. Mais, dans quelles conditions ce transfert s'est-il déroulé ? Le transfert de compétences des communes à la Communauté à laquelle elles adhèrent s'est-il fait dans de bonnes conditions ?

En Bretagne, le transfert des compétences s'est déroulé de manière plutôt satisfaisante. En effet, **67% des communes interrogées par le CESR de Bretagne se disent satisfaites des conditions de transfert des compétences de la commune à la communauté**. La proportion de communes satisfaites est relativement moins nombreuse si l'on s'intéresse aux communes regroupées au sein de communautés de communes, mais elle reste bonne puisqu'elle atteint 65%.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Notons, à cet égard, que les communes n'étaient pas opposées, en général, à un tel transfert. Plusieurs raisons sont évoquées par les maires pour expliquer cette satisfaction :⁷⁵

- les compétences transférées étaient déjà, pour la plupart, exercées par un autre syndicat auparavant (SIVU, SIVOM) : *« La communauté de communes a repris des compétences déjà en place (SIVOM et divers syndicats) ; ce qui a été plus facile étant donné que ces services fonctionnaient bien »* ;
- le transfert de compétences s'est fait dans une démarche de concertation, consensus, avec l'adhésion de toutes les communes : le transfert *« s'est fait dans la concertation, en recherchant l'intérêt des communes membres »*. *« Les travaux et les discussions ont été assez longs, mais cela a permis de développer une approche pédagogique au niveau des Conseils municipaux »*, *« Le transfert a été précédé de larges débats et les décisions ont été prises, le plus souvent, à l'unanimité »*. *« Notre culture communautaire est déjà ancienne et relève du consensus et des compromis discutés »*.
- les communes avaient conscience qu'elles ne pouvaient plus gérer seules les compétences transférées. Le transfert a permis de parvenir à une plus grande efficacité : *« Il était indispensable de coordonner les actions de développement ou d'aménagement pour une plus grande efficacité »*. *« Des moyens importants ont été mis en œuvre pour soulager les communes »* ;
- le transfert a été bien préparé et a fait l'objet d'une bonne évaluation grâce à *« des études préalables, des rencontres régulières avec les partenaires. Les charges et les*

⁷⁵ Aymeric MASSIET DU BIEST (CESR de Bretagne), *Les EPCI à fiscalité propre, quelles réalités en Bretagne ?*, Mémoire de DESS, Rennes II, novembre 2004

ressources ont été bien évaluées ». « *Les élus fondateurs ont veillé à ce que ces transferts de compétences soient accompagnés de transferts de fiscalité neutres pour le contribuable* » ;

Près de 58% des communes interrogées considèrent ainsi que le transfert de moyens financiers à la communauté a été à la hauteur du transfert de compétences. En revanche, les communes mécontentes des modalités du transfert de compétences à la communauté (11,7%) fondent leur jugement sur quatre arguments :

- le projet communautaire n'a pas ou peu été défini ;
- les compétences transférées à la communauté sont trop importantes ;
- le financement et les moyens humains correspondant au transfert des compétences n'ont pas suivi ;
- et, enfin, le transfert des compétences s'est fait uniquement par l'attrait d'une DGF (Dotation Globale de Fonctionnement) bonifiée. « *Elles [les compétences] sont transférées bien souvent par l'attrait d'une DGF bonifiée* ».

« L'intercommunalité a pour objectif la suppression des communes. Elle engendre une grande incertitude financière et ne rend pas du tout équitable l'aménagement du territoire ».

Malgré ces quelques critiques, qui restent minoritaires, les compétences ont donc, en Bretagne, été transférées dans des conditions favorables.

Les compétences communautaires qui se sont accrues ces dernières années ont récemment été accompagnées de nouveaux outils pouvant participer à leur mise en œuvre, ainsi qu'à l'émergence d'un projet communautaire.

5. UN NOUVEL OUTIL ACCOMPAGNANT CES COMPETENCES : LE SCOT

Au moment où l'Union européenne invite à reconsidérer les logiques d'aménagement du territoire en se projetant dans le long terme, dans une logique polycentrique intégrant le développement durable, la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) a instauré un nouvel outil permettant, à l'échelle d'un territoire intercommunal, de réunir les acteurs autour d'un projet en élaborant un schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Les SCOT, dont la vocation est de remplacer les anciens schémas directeurs, et d'aller bien au-delà, ont pour objet de permettre aux élus d'une aire urbaine de ***mettre en cohérence*** leurs politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'environnement, d'économie, d'habitat, de déplacements et de grands équipements.

Ils sont élaborés par un EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) ou un Syndicat mixte permanent qui assure également leur suivi, leur modification et leur révision (Ces outils doivent être validés ou révisés tous les dix ans sous peine de caducité). Leur territoire d'action a, par conséquent, une dimension intercommunale.

Le périmètre du SCOT est arrêté par le Préfet, sur proposition des communes et/ou des groupements de communes compétents, après avis du Département concerné. Il doit prendre

en compte les réalités de fonctionnement du bassin de vie, d'habitat, d'emploi et des systèmes de déplacements, ainsi que les établissements publics existants (communauté de communes...). Il prend également en considération les périmètres des PDU (plans de déplacements urbains), PLH (programmes locaux de l'habitat), Schémas de développement commercial, Chartes de développement et d'aménagement des Pays et Parcs naturels.

Le SCOT est un outil d'équilibre. « *Il ne s'agit pas seulement d'un document d'urbanisme, mais aussi de l'expression d'un projet politique* », ⁷⁶ un projet intercommunal. En effet, chaque SCOT doit donner lieu à l'élaboration d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Elaboré sous la responsabilité des élus compétents, il s'agit d'un document destiné à l'ensemble des citoyens et qui expose le projet d'évolution et de développement d'ensemble du territoire intercommunal. Le PADD permet aux élus et aux citoyens de se placer dans une vision prospective du développement de leur territoire. Elaboré à l'issue d'un diagnostic dont il doit intégrer les enseignements, le PADD doit être débattu et avoir fait l'objet d'une concertation. Au travers de ses nouvelles obligations, la loi SRU vise ainsi à instituer une démarche de projet au cœur des politiques de planification, d'une part en renforçant leur démocratisation, et d'autre part, en favorisant les logiques partenariales.

Toutefois, contrairement au document d'orientation du SCOT, le PADD n'a pas de valeur prescriptive, donc d'application directe. Il appartient au document d'orientation, qui s'impose aux documents d'application, de traduire concrètement, en orientations, les objectifs du PADD dans le respect du principe de compatibilité. Le PADD doit donc présenter les objectifs des politiques publiques d'urbanisme à mener sur le territoire du SCOT. En même temps, il doit revêtir un caractère global qui embrasse l'ensemble des problématiques, afin d'apporter une réponse équilibrée aux besoins des habitants en cherchant à rendre le territoire plus solidaire, mieux organisé, plus attractif.

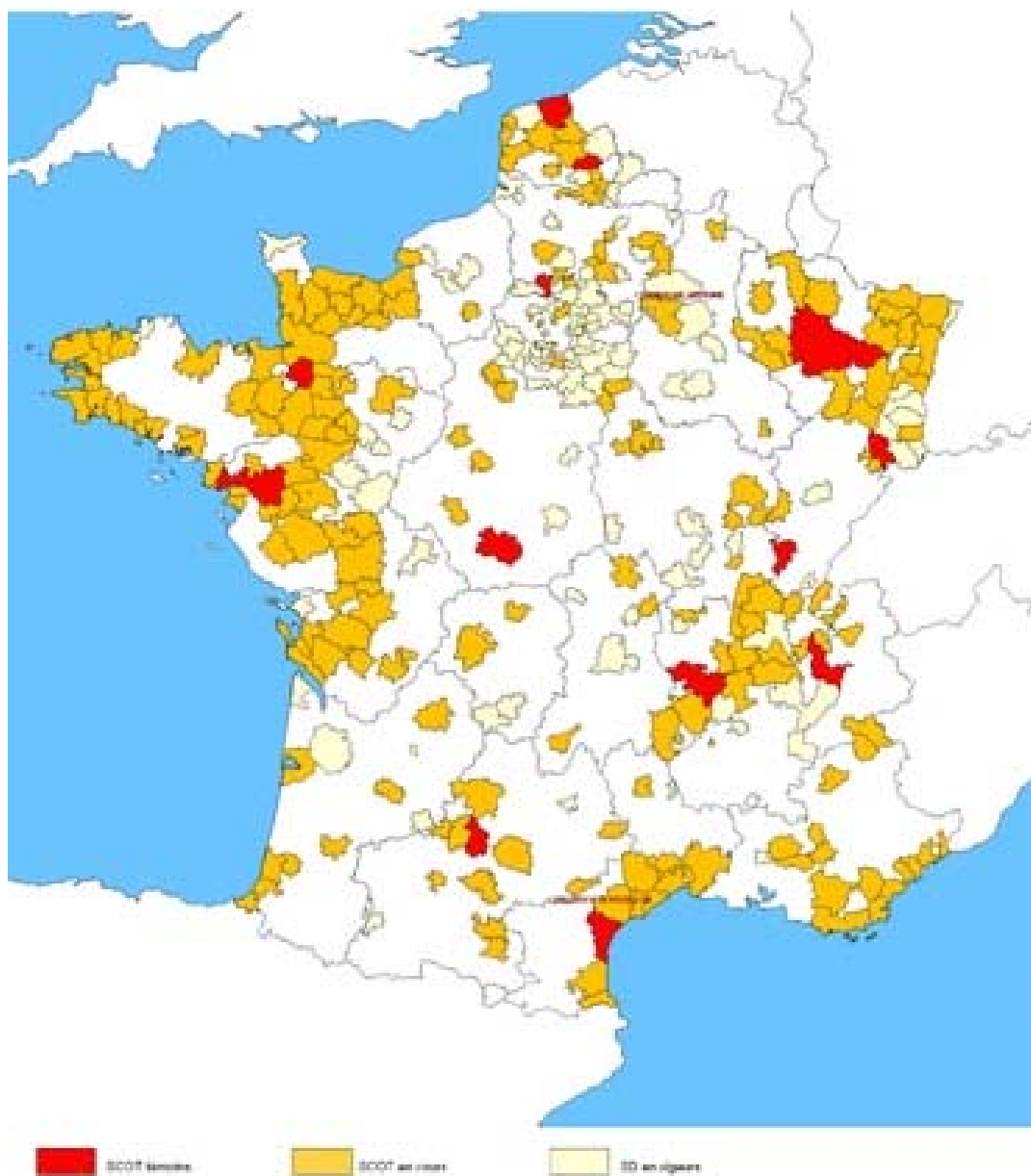
Les SCOT sont donc un indice de l'intégration communautaire et de l'existence de véritables projets communautaires.

En France, on compte actuellement 185 SCOT en cours d'élaboration. Si l'on y ajoute les 117 Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) encore en vigueur, c'est près du quart de la population française qui est concernée. A l'échelle de la métropole, on note une certaine concentration des SCOT dans les régions littorales (Bretagne, Provence Alpes Côtes d'Azur) et les espaces métropolitains en devenir ; ce qui va dans le sens de l'esprit initial du législateur qui avait prévu, par des règles d'urbanisation limitées, d'inciter à la constitution de SCOT sur ces espaces dans l'objectif de lutter contre l'étalement urbain incontrôlé.

Aujourd'hui, à l'échelle de la France, 40% des SCOT en cours d'élaboration couvrent des périmètres allant au-delà des aires urbaines, et près du tiers se trouvent autour de pôles ruraux.

⁷⁶ Christian CURE, *Directeur de la planification stratégique*, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, ministère de l'équipement, intervention lors de l'atelier « Comment faire d'un SCOT un véritable outil d'aménagement du territoire », Assises régionales des territoires de Bretagne, Morlaix, 27 novembre 2004

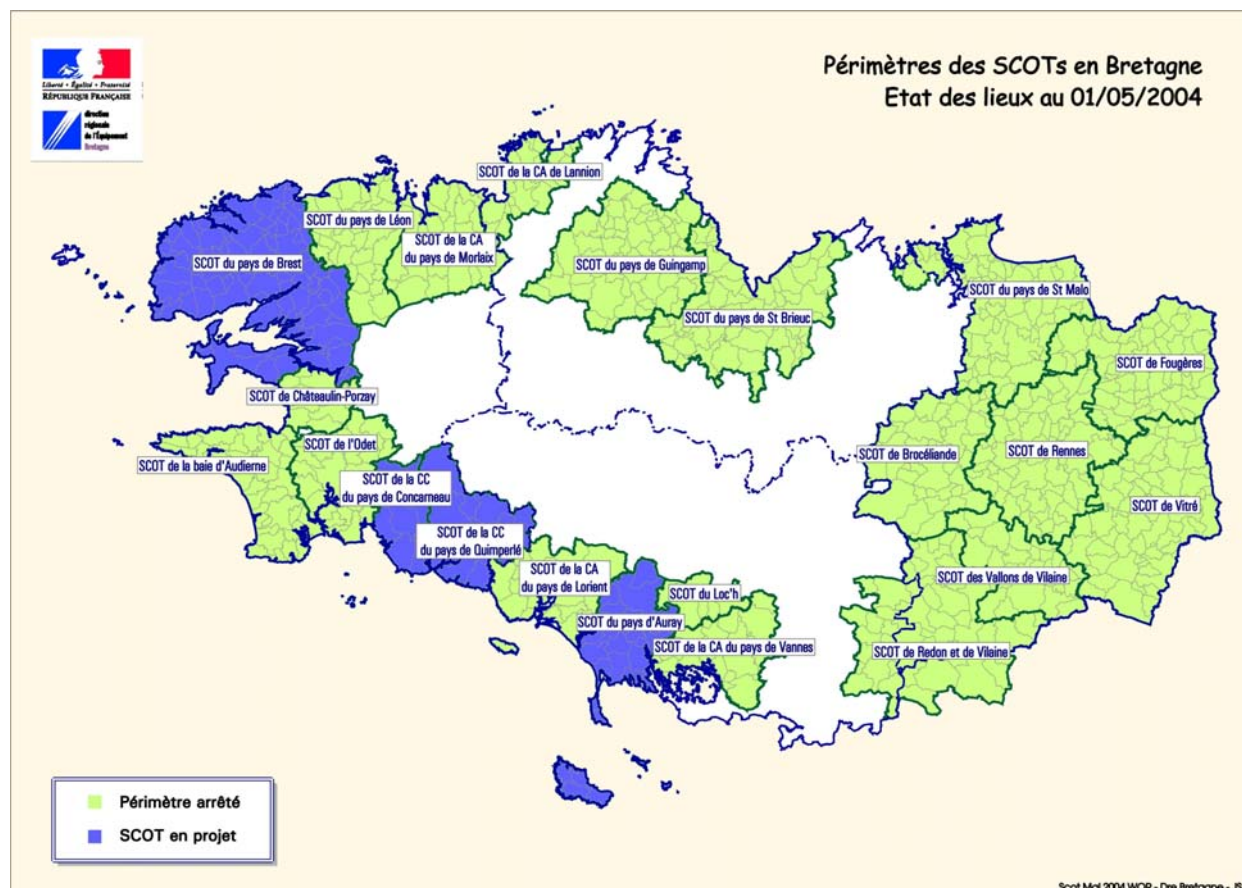
PERIMETRES DES SCOT EN COURS ET DES SCHEMAS DIRECTEURS EN VIGUEUR AU 1^{ER} JANVIER 2004



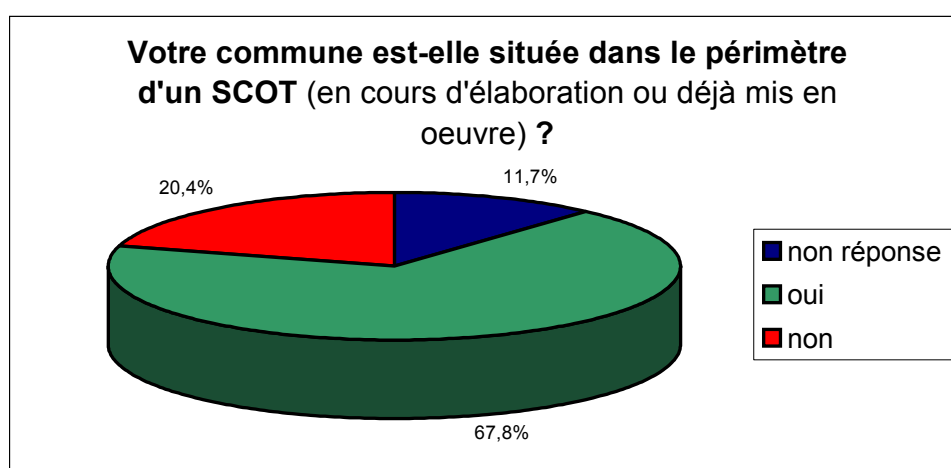
Source : Ministère de l'équipement, DGUHC

La Bretagne est, quant à elle, actuellement couverte par vingt-deux démarches de SCOT (soit 12% des SCOT à l'échelle de la France). Onze d'entre eux s'élaborent à l'échelle d'un Pays.

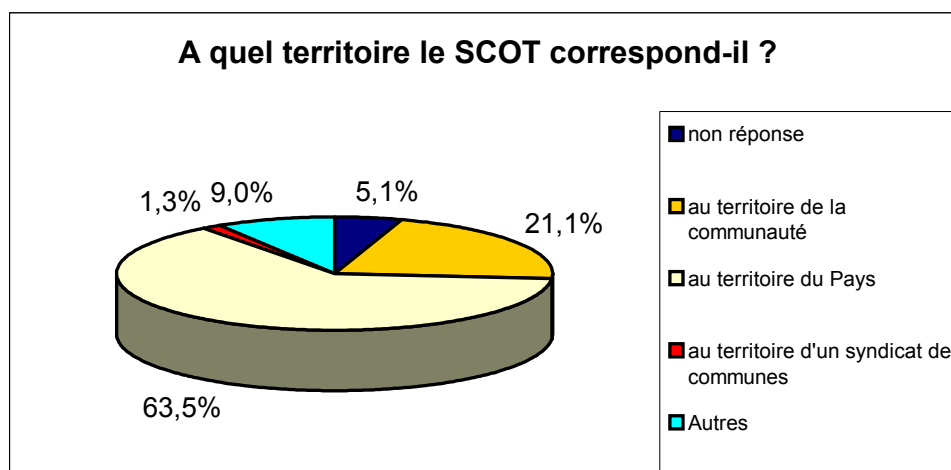
LES SCOT EN BRETAGNE AU 1^{ER} MAI 2004



Dans le cadre du questionnaire réalisé par le CESR de Bretagne, près de 68% des maires interrogés précisent que leur commune est située dans le périmètre d'un SCOT.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Si l'on cherche à détailler la répartition de ces résultats selon le type d'EPCI, on note que l'intégralité des communes regroupées au sein de communautés d'agglomération ou de la communauté urbaine de Brest déclarent être dans le périmètre d'un SCOT en cours d'élaboration ou déjà mis en œuvre. Dans ce cas de figure, le SCOT est élaboré, soit à l'échelle de la communauté, soit à l'échelle du Pays (dans des proportions quasi-équivalentes).

Si l'on s'intéresse à présent aux communes regroupées en communautés de communes, 61,4% d'entre elles disent être concernées par un SCOT en cours d'élaboration ou déjà mis en œuvre ; et dans ce cas de figure, le SCOT correspond, pour l'essentiel, au territoire du « Pays ».

En Bretagne, région où les conflits d'usages sont nombreux, que ce soit sur le littoral ou dans les terres, les SCOT peuvent apporter une réponse adaptée aux besoins des territoires.⁷⁷ Le Conseil régional prend cet élément en compte puisque les SCOT ont fait l'objet d'un atelier lors des assises régionales des territoires de Bretagne qu'il a organisées à Morlaix, le 27 novembre 2004. A cette occasion, plusieurs questions ont été évoquées : Peut-on attendre de ces outils plus que ce qu'ont apporté les précédents ? Peut-on leur assigner une réelle ambition d'aménagement ? Quelles sont les conditions de réussite des SCOT ? Quelles sont les problématiques auxquelles ils peuvent apporter des réponses innovantes : dimension littorale, intégration entre zones urbaines et zones rurales, prise en compte des arrière-pays, inscription dans une réelle dimension de développement durable... ?

Le CESR a déjà exprimé tout l'intérêt qu'il voit, pour réguler les usages du littoral, à l'élaboration de SCOT à l'échelle de Pays Maritimes.⁷⁸ Néanmoins, cela n'est pas toujours chose aisée, comme dans le Trégor-Goëlo. En effet, les responsables du Pays du Trégor-Goëlo considèrent que le Pays étant composé de Communautés de communes aux compétences à géométrie variable, cela lui pose des difficultés pour concrétiser des projets. Si l'on veut réellement que le Pays puisse être cohérent, il convient tout d'abord d'harmoniser les compétences des Communautés de communes qui en sont membres. Le Pays du Trégor-Goëlo étant bipolaire, il ne se prêterait pas à la mise en œuvre d'un SCOT (schéma de cohérence territoriale) unique. C'est pourquoi, il a été décidé de le couvrir de trois SCOT (un

⁷⁷ Voir à ce sujet l'étude du CESR de Bretagne, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Rapporteurs : Pierre EUZENES et François LE FOLL, juin 2004

⁷⁸ *Ibid.*

pour la Communauté d'agglomération de Lannion, un au sud et un au nord du territoire). ***On peut regretter ce choix dans la mesure où les problématiques foncières relevées à l'échelle du Pays auraient pu se gérer par cet outil de planification.***

A l'échelle du Pays maritime, le SCOT est donc un bon outil de planification allant dans le sens d'une meilleure gestion intégrée du littoral terrestre. ***Il serait par ailleurs souhaitable que ces schémas de planification puissent également concerner la partie maritime des territoires ; ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.***

Plus globalement, l'élaboration de SCOT semble plus pertinente à l'échelle de Pays qu'à celle d'un EPCI. Les acteurs qui ont choisi le territoire de la communauté pour élaborer leur SCOT sont d'ailleurs de plus en plus nombreux à envisager de faire de la « coopération inter-SCOT » ; c'est également le cas pour des SCOT de Pays, mais dont le périmètre est inférieur à l'aire urbaine. La Bretagne compte d'ores et déjà des SCOT de Pays, dont voici quelques exemples.

Le SCOT du Pays d'Auray

Inscrit entre les deux grands pôles urbains littoraux du Morbihan (Vannes et Lorient), le Pays d'Auray regroupe 28 communes, dont 4 communautés de communes, et 76 000 habitants. Créée en janvier 2004, la structure juridique du Pays est un Syndicat mixte, porteur de la politique du Pays et du SCOT. Le Pays d'Auray participe aux groupes de travail des PLU en cours dans un souci de concertation et de cohérence. Fin 2002, il a missionné un groupement de cabinets d'études (BEPIC – Ouest Infra et Archidée) pour réaliser une Étude territoriale pour un Programme d'Aménagement Durable, préalable au SCOT.

- La première phase "diagnostic territorial" a fait l'objet de plusieurs réunions de la Commission "Equilibre et cohésion spatiale". Puis elle a été présentée pour validation en Assemblée générale du Pays (14 avril 2003), aux bureaux d'études chargés de la révision des PLU du territoire, à la commission "Aménagement" de la Communauté de communes du Pays d'Auray et son contenu est réutilisé autant que faire se peut (notamment dans le cadre des réunions des groupes de travail des PLU).

- La 2ème étape dite "prospective", s'est formalisée début 2004 par un "Livre Blanc – Pays d'Auray 2015", identifiant les enjeux majeurs pour le Pays à horizon 10 ans. Ce Livre Blanc propose ainsi les grandes orientations qui alimenteront le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du SCOT. Le projet de "Livre Blanc – Pays d'Auray 2015" a été présenté au bureau puis au comité syndical au printemps 2004. Il a fait l'objet d'une consultation des 28 communes dans le cadre de 5 réunions cantonales fin juin – début juillet 2004.

Le Livre Blanc répond aux enjeux de développement et aux orientations stratégiques exprimés dans la Charte de Développement du Pays d'Auray. Il prend aussi en compte les préoccupations et les attentes régionales inscrites au Schéma Régional de Développement Durable (SRADT) - Bretagne 2015 (janvier 2004) qui consacre, dans son document prospectif "Bretagne 2015", le Pays comme cadre pertinent et espace privilégié des politiques d'aménagement et de développement local.

- Le dernier volet de cette étude sera la réalisation d'un observatoire de l'aménagement et du développement du territoire. Suite à l'étude territoriale du Pays, il a été décidé d'élaborer le SCOT en régie avec actualisation du diagnostic territorial et compléments d'analyses, d'études et de prestations spécifiques sur l'habitat, les déplacements, l'économie, le tourisme, les équipements et services à la population, l'environnement et les paysages, la communication (exposition, cartographie, etc.).

Le SCOT du Pays d'Auray se fera en liaison avec ceux de Lorient et Vannes.

Le SCOT du Pays de Rennes

Arrêté le 11 avril 2003, le périmètre compte 64 communes et 415.000 habitants. Le syndicat mixte, présidé par Philippe TOURTELIER, comprend les communautés de communes du Pays d'Aubigné, du Pays de Liffre, du Val d'Ille, les communes de la communauté de communes du Pays de Châteaugiron exceptées Servon sur Vilaine et Chancé, Rennes Métropole (moins la commune du Verger), ainsi que la commune de La Bouëxière.

Le budget correspond à environ 400 000 € par an, soit une cotisation moyenne de 1€ par habitant et par an, hors DGF et subventions émanant de l'Etat, du Conseil régional et du Conseil général. La maîtrise d'œuvre principale est confiée à l'AUDIAR (agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise).

L'enjeu principal est de conduire à la fois l'élaboration du SCOT et des schémas de secteur (1 par EPCI), en s'appuyant sur deux documents fondamentaux :

- la Charte du Pays de Rennes (périmètre quasi-identique au SCOT), adoptée en décembre 2001 et signée en juin 2003 dans le cadre du Contrat de Pays (volet territorial du CPER 2000-2006). Ce projet vise à développer les liens entre territoires urbains et ruraux pour mettre en cohérence les politiques locales et répondre au plus près aux attentes des habitants qui vivent, travaillent, se déplacent sur le Pays. Ainsi, les orientations qui ont été choisies traduisent la volonté des élus de faire du Pays de Rennes un territoire agréable où les activités, l'habitat, les loisirs sont équitablement répartis et accessibles à tous.
- le Schéma Directeur de l'agglomération rennaise, qui existe depuis 1973 et a fait l'objet de plusieurs révisions, dont la dernière date de 1994. Il est applicable pour 27 des 38 communes intégrant actuellement Rennes Métropole. La volonté des élus de cet EPCI est de poursuivre les objectifs de développement de l'agglomération et de ne pas remettre en cause les « fondamentaux du Schéma Directeur » (essentiellement les principes du Schéma Directeur « vert », c'est-à-dire les coupures vertes, l'alternance ville-campagne, les co-visibilités entre bourgs...) qui serviront de base à l'élaboration du SCOT.

Le diagnostic est en cours d'élaboration dans le cadre d'une démarche prospective qui doit associer les acteurs du Pays de Rennes (élus, Conseils de développement, autres collectivités, associations...).

Il faut néanmoins noter que, si le SCOT du Pays de Rennes se fait à l'échelle du Pays, le périmètre du Pays de Rennes est plus restreint que celui de l'aire urbaine. Par conséquent, le SCOT du Pays de Rennes sera élaboré en concertation avec ceux des Pays de Fougères et des Vallons de Vilaine.⁷⁹

⁷⁹ Philippe TOURTELIER, *Président du Pays de Rennes et du syndicat mixte du SCOT du Pays de Rennes*, intervention lors de l'atelier « Comment faire d'un SCOT un véritable outil d'aménagement du territoire », Assises régionales des territoires de Bretagne, Morlaix, 27 novembre 2004

Le SCOT du Pays de Brest

Le SCOT du Pays de Brest est un SCOT élaboré à l'échelle d'un Pays mais sous la coupe d'un syndicat mixte créé pour cet objet en juillet 2004.

Il se met donc en place sur un territoire relativement homogène, continu et sans enclave, regroupant 43% de la population du Finistère.

En vue de l'élaboration du SCOT, chaque EPCI travaille actuellement à l'élaboration de schémas de secteurs pour son périmètre.

Brest Métropole Océane a élaboré un PLU (Plan Local d'Urbanisme) sur son territoire. Le PADD du PLU a les mêmes orientations stratégiques que le PADD du SCOT.

Afin d'éviter l'empilement de structures, le Bureau du Pays de Brest est le même que celui du SCOT.

Le SCOT du Pays de Fougères

Le SCOT du Pays de Fougères est un SCOT de Pays regroupant Fougères Communauté et quatre autres communautés de communes.

Il a été retenu comme SCOT témoin dans le cadre de la démarche lancée par le Ministère de l'Équipement.

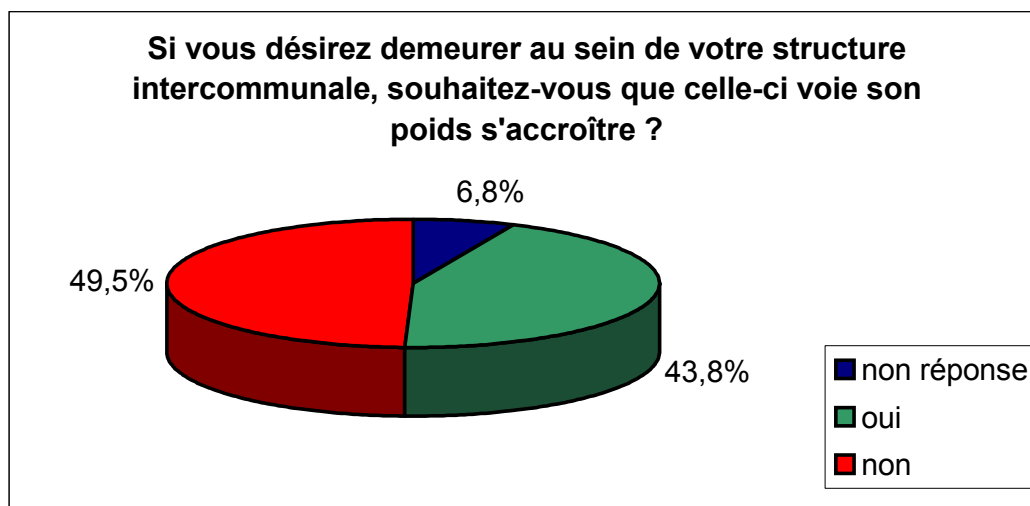
La démarche est portée par un syndicat mixte composé d'élus, assisté d'un comité de pilotage stratégique (élus, techniciens, Etat, région, Département, membres du Conseil de développement, représentants consulaires) qui s'est vu confier la maîtrise d'ouvrage collective technique du SCOT.

L'objet du Pays de Fougères, par ce SCOT, est de décliner certains points de sa Charte de développement, d'en définir les objectifs politiques.

Face à cette « prolifération » de SCOT, il sera probablement nécessaire, à un moment ou un autre, de les mettre en cohérence entre eux, mais aussi de les articuler avec des documents de planification régionale de type SRADT. Néanmoins, il conviendra également de garder à l'esprit que le SCOT doit avoir « une ambition raisonnable. Le SCOT ne peut pas s'occuper de tout. C'est pourquoi, en parallèle, il est essentiel d'y associer des partenaires comme l'Etat, la Région, les Départements... ».⁸⁰

6. ACCROITRE LES TRANSFERTS A L'AVENIR ?

L'enquête du CESR montre que la moitié des maires qui disent vouloir rester dans leur structure intercommunale actuelle ne souhaitent, toutefois, pas accroître le poids de l'EPCI. Cela signifie-t-il que les EPCI sont arrivés à un degré de maturité ? Ou alors, ces résultats reflètent-ils un signe de crainte de perte d'autonomie ?



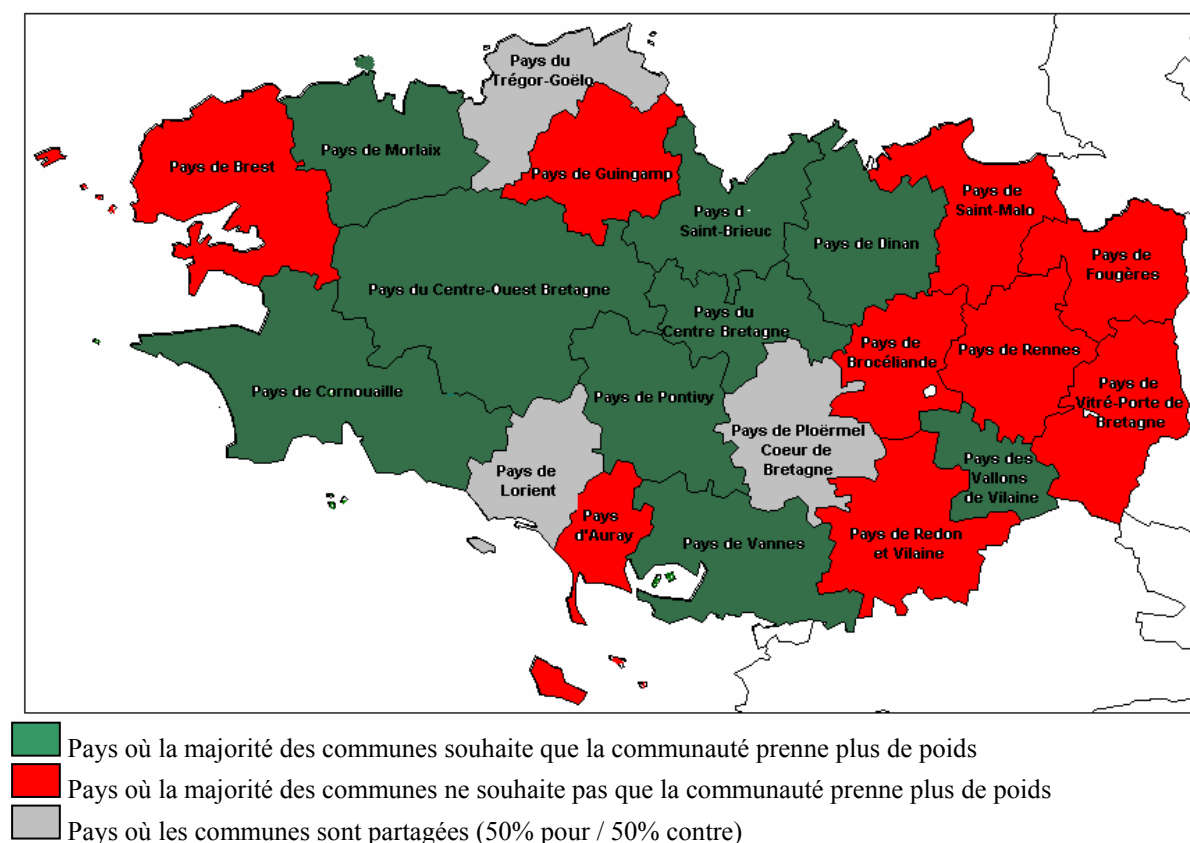
Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

⁸⁰ Jean MALAPERT, Président du syndicat mixte du SCOT du Pays de Fougères, intervention lors de l'atelier « Comment faire d'un SCOT un véritable outil d'aménagement du territoire », Assises régionales des territoires de Bretagne, Morlaix, 27 novembre 2004

On peut penser que, plutôt que de se voir transférer de nouvelles compétences, les communautés doivent d'abord exercer pleinement celles dont elles disposent déjà. En effet, comme on l'a montré précédemment, certaines des compétences transférées ne sont pas exercées de façon « aboutie ». Il demeure encore une marge de manœuvre pour mettre en œuvre de nouvelles actions dans le cadre des compétences actuelles.

Mais, la situation est-elle similaire partout en Bretagne, ou certaines zones se distinguent-elles ? L'analyse des réponses des maires par Pays montre des différences, ainsi que l'illustre la carte suivante.

LES COMMUNES D'ILLE-ET-VILAINE NE SOUHAITENT PAS VOIR LE POIDS DE LEUR COMMUNAUTE S'ACCROITRE



Source : enquête réalisée par le CESR Bretagne, 2004

NB : lorsque la proportion de réponses négatives était supérieure à 50%, dans un Pays, on a considéré que les communes du Pays étaient hostiles à un nouveau transfert

Cette carte soulève une certaine singularité de l'Ille-et-Vilaine. En effet, dans ce département, les maires estiment majoritairement qu'il n'est pas souhaitable d'accroître le poids des EPCI. Cela s'explique-t-il par le fait que les EPCI de ce département seraient plus intégrés ; ce qui ne va pas dans le sens de l'analyse que nous portons au sujet du CIF il y a quelques pages ? Les maires du Pays de Brest répondent dans le même sens. On peut supposer que, dans ce cas de figure, les communes de Brest métropole Océane (qui à 75% ne souhaitent pas voir croître le poids de la Communauté) pèsent pour beaucoup.

Quant aux communes souhaitant transférer de nouvelles compétences à leur EPCI, les principales compétences qu'elles aimeraient confier au groupement sont la voirie, les actions sociales et médico-sociales et l'eau/assainissement ; ce qui est parfaitement cohérent dans la mesure où il s'agit précisément des compétences qui n'ont pas encore été retenues par tous les

groupements à l'heure actuelle. Les communes membres d'une communauté d'agglomération citent également les compétences eau et assainissement.

SECTION 3. FREINS ET LEVIERS DE L'INTERCOMMUNALITE

La Charte d'Amiens des Communautés présentée par l'ADCF,⁸¹ en octobre 2004, identifie un certain nombre d'enjeux et fait le point sur les doutes qui entourent le développement de l'intercommunalité en précisant que *« Les succès récents ne doivent pas pour autant occulter les interrogations et incertitudes auxquelles est aujourd'hui exposé l'avenir des communautés. Institutions souvent jeunes, elles restent marquées par de réelles fragilités dans un environnement institutionnel, juridique et financier instable »*.

1. QUELLE VOCATION ?

« Les suppléments de moyens apportés par les communautés ont progressivement conduit à leur déléguer des compétences aux coûts élevés et évolutifs. L'envergure des communautés les rend plus à même d'assumer des charges d'investissement ou de services significatifs. Pour autant, cette montée en compétence rapide suscite parfois la crainte d'un étouffement de leur vocation d'origine. Le risque de se voir tenues de privilégier la gestion du quotidien sur l'anticipation de l'avenir est une réalité pour nombre d'entre elles. Sont-elles vouées à devenir des « SIVOM à DGF » ou doivent-elles préserver des capacités fortes de programmation et d'animation du développement local ? »

2. UN DROIT DE PLUS EN PLUS COMPLEXE

« Formé par strates successives de statuts particuliers et de procédures dérogatoires, le droit de l'intercommunalité a sans doute atteint un degré excessif de complexité qui expose les communautés au risque d'éventuels contentieux et d'interprétations contestables d'un contrôle de légalité à géométrie variable.

Si la diversité des cadres juridiques disponibles et les nombreux « droits d'option » offerts constituent un terreau fertile à la création de communautés, la récurrence des dispositifs dérogatoires motivés par des cas d'espèce tend à contrarier l'effort de simplification souhaité de tous.

Enfin, c'est l'interférence du droit européen de la concurrence qui risque de régir demain les rapports contractuels entre communes et communautés, ce dont il faut dès aujourd'hui maîtriser les conséquences ».

3. LE FUTUR INCERTAIN DES RESSOURCES

« L'organisation progressive des communautés, la définition de leur intérêt communautaire, la mise en oeuvre de leurs projets s'opèrent aujourd'hui dans un contexte de forte insécurité fiscale et financière. Réformes multiples engagées ou annoncées (DGF, taxe professionnelle, Taxe d'enlèvement des ordures ménagères...), suppression de lignes budgétaires de l'Etat

⁸¹ ADCF, Pour une Charte d'Amiens des Communautés, document de travail présenté les 21 et 22 octobre 2004 (<http://www.intercommunalites.com/adcf/documents/charte-amiens.pdf>)

(ex. transports collectifs urbains), non-respect des engagements contractuels se conjuguent pour freiner les ambitions. Engagées dans des projets de territoires de moyen ou long terme, les communautés n'ont plus aujourd'hui de réelle visibilité pluriannuelle sur leurs moyens d'action ».

4. LE RISQUE TECHNOCRATIQUE

« En exigeant un découplage intégral de l'action des communes de celle de leurs communautés, le principe d'exclusivité et de spécialité limite l'appropriation de ces dernières par les conseillers municipaux. Des situations de conflit entre les niveaux communaux et intercommunaux ne sont pas à exclure si n'est pas assurée leur mise en synergie par le droit et les pratiques. Les communautés s'exposeraient à l'accusation de constituer des entités « technocratiques » si leur action devait surplomber celle des communes sans associer suffisamment l'échelle municipale ».

La crainte des élus ruraux de subir l'hégémonie de la ville centre et l'absence d'adhésion des différents acteurs à un projet commun peuvent, en partie, expliquer ces conflits. Souvent, leur mode de règlement se résume à un marchandage entre communes, dans un système fondé sur le donnant-donnant, au détriment du territoire regroupé.

5. LES MEFAITS DU « DONNANT-DONNANT »

Les conflits peuvent engendrer des déséquilibres importants et durables car leur mode de résolution s'apparente parfois au marchandage. Dans les cas d'oppositions marquées entre la ville centre et la périphérie rurale ou urbaine, auxquels se superposent parfois des clivages politiques historiques gauche-droite, les débats et les tensions se cristallisent notamment sur le poids respectif de chacune des communes au sein du Conseil communautaire.

Les causes de conflit ne se limitent pas à la peur des « petits » d'être mangés par les « grands ». Elles sont multiples, propres à chaque territoire, liées à l'histoire des communes, à la personnalité de leurs acteurs, au choix des politiques publiques mises en commun. Quelle qu'en soit la raison, le « donnant-donnant » demeure fréquemment la règle de résolution des tensions. Selon Serge RIPOCHE, Directeur général des services de la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc (CABRI) en 2002, *« Il s'agit de marchés de dupes, car l'intérêt de l'usager et du territoire pris dans son ensemble passe alors au second plan ».* *« Dans les structures les mieux rodées, une conscience intercommunale a émergé, chaque ville tentant d'apporter sa pierre à une réflexion collective sur le développement du territoire. Mais il semble que, pour l'élu, la défense des intérêts de sa propre commune passe encore souvent en priorité ».*⁸²

6. DES CITOYENS SPECTATEURS

« La révolution silencieuse de l'intercommunalité ne gagnera rien à être une révolution clandestine. Or, force est de constater que les communautés n'ont pas encore acquis pour nos concitoyens la lisibilité et la visibilité à la mesure du niveau des responsabilités qui leur sont confiées. Si la plupart d'entre elles se sont engagées dans d'importantes politiques de

⁸² « Ces conflits qui minent l'intercommunalité », *La Gazette des communes*, n°1654 – 15 juillet 2002

*communication en direction de leur population, la sensibilisation de l'opinion et le travail de pédagogie indispensables au niveau national restent encore largement à engager ».*⁸³

Dans certains territoires, on voit néanmoins des tendances inverses se mettre en place (communauté de communes de Lanvollon Plouha) et qui relèguent parfois les élus au rôle de spectateur.

7. LES ALEAS LIES AU CHARISME DU LEADER DE L'EPCI

La personnalité du fondateur ou du leader de l'EPCI est essentielle. C'est elle qui va expliquer les différences d'intégration entre des EPCI dont le territoire d'action présente des caractéristiques semblables. « *Ce que les acteurs vont faire d'un cadre juridique dépend de multiples facteurs. Le même cadre juridique va avoir des conséquences différentes selon le territoire* ». ⁸⁴

La personnalité du dirigeant contribue à donner une forme à l'intercommunalité. Ainsi, certaines communautés d'agglomération qui se sont formées en Bretagne l'auraient-elles été sans la personnalité d'élus dotés d'un certain charisme et en position de leadership sur le territoire ?

Si les hommes présents à un instant « t », par leur charisme, ont ainsi un rôle essentiel dans le mouvement de coopération, que devient celui-ci quand ils sont amenés à quitter les rênes du groupement ? Bien entendu, et heureusement, la plupart des communautés perdureront, mais certaines, fortement (pour ne pas dire uniquement) appuyées sur un leader ne se relèveront sans doute que très difficilement d'un tel départ. En cela, on peut considérer, avec Jacques CAILLOSSE que « *l'avenir de la coopération intercommunale est sujet à l'aléa* ». ⁸⁵

⁸³ ADCF, *Pour une Charte d'Amiens des Communautés*, document de travail présenté les 21 et 22 octobre 2004 (<http://www.intercommunalites.com/adcf/documents/charte-amiens.pdf>)

⁸⁴ Audition de M. Jacques CAILLOSSE, *Professeur de Droit public à l'Université Paris II*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 7 octobre 2003

⁸⁵ *Ibid.*

Chapitre 2 :

Des territoires pertinents et reconnus ?

PLAN

SECTION 1. LE CADRE DU DECOUPAGE TERRITORIAL FIXE PAR LA LOI

SECTION 2. UNE REALITE BASEE SUR LES BESOINS ET HABITUDES DES POPULATIONS ?

1. L'intercommunalité bretonne : entre référence administrative (voire politique) et territoire vécu
2. Des modes de vie en mouvement
3. Des territoires de gestion qui doivent s'adapter à ces mutations

SECTION 3. UN TERRITOIRE EN MANQUE DE RECONNAISSANCE CITOYENNE

Dans un souci de rationalisation, les acteurs sont en quête permanente du territoire le plus pertinent pour mettre en œuvre leurs politiques. Mais un tel territoire peut-il exister, ou bien, doit-on considérer, à l'instar d'Yves MENY,⁸⁶ Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris et Président de l'Institut Universitaire Européen de Florence, qu'il n'existe pas de cadre idéal pour la mise en œuvre de toutes les politiques publiques.

Le législateur a encadré le découpage territorial des intercommunalités (Section 1). Mais, en Bretagne, ce découpage répond-il aux besoins et aux habitudes des populations (Section 2) ?

SECTION 1 : LE CADRE DU DECOUPAGE TERRITORIAL FIXE PAR LA LOI

La mise en place d'un EPCI à fiscalité propre est soumise à des conditions relatives au territoire (géographie, démographie). La loi a ainsi posé un certain nombre de règles à respecter dans la constitution d'EPCI :

- Lors de la mise en place d'une *communauté de communes*, celle-ci doit regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, sauf exception.
- La *communauté d'agglomération* doit regrouper plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave (sauf exception comme cela a été le cas pour la commune du Verger dans l'agglomération de Rennes) autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ce seuil de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département.
- Pour la mise en place d'une *communauté urbaine*, celle-ci doit compter plus de 500 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, sauf exception. L'espace communautaire ne peut pas être identique au périmètre d'un département.

SECTION 2 : UNE REALITE BASEE SUR LES BESOINS ET HABITUDES DES POPULATIONS ?

Interrogé par un parlementaire, en octobre 2004, sur les critères de définition du périmètre dit « pertinent » lors de la création d'une communauté de communes, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales a rappelé qu'un « *territoire pertinent et cohérent s'appuie sur le principe de continuité territoriale se traduisant par un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. C'est une exigence pour la création de tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines). Un périmètre doit également correspondre à l'échelle adaptée à l'exercice des compétences transférées. Le*

⁸⁶ Yves MENY, « Les politiques des autorités locales », in *Traité de science politique*, dir. M. GRAVITZ et J. LECA, tome 4, 1985

*périmètre pertinent est celui qui permet de répondre aux exigences de cohérence spatiale, économique, de solidarité financière et sociale auxquelles ces groupements ont pour mission de répondre. Le périmètre pertinent inclura ainsi l'ensemble des espaces constituant des enjeux pour le développement maîtrisé de l'agglomération et de sa zone d'attraction, au plan de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de l'équilibre social de l'habitat et de la cohésion sociale. En tout état de cause, la pertinence du périmètre sera appréciée non au regard de ses conséquences pour chaque commune ou ses habitants, mais au regard de l'objectif prévu par la loi de mise en œuvre au sein d'un espace de solidarité d'un projet commun de développement et d'aménagement ».*⁸⁷

1. L'INTERCOMMUNALITE BRETONNE : ENTRE REFERENCE ADMINISTRATIVE (VOIRE POLITIQUE) ET TERRITOIRE VECU

1.1. Le mythe de l'intercommunalité cantonale ?

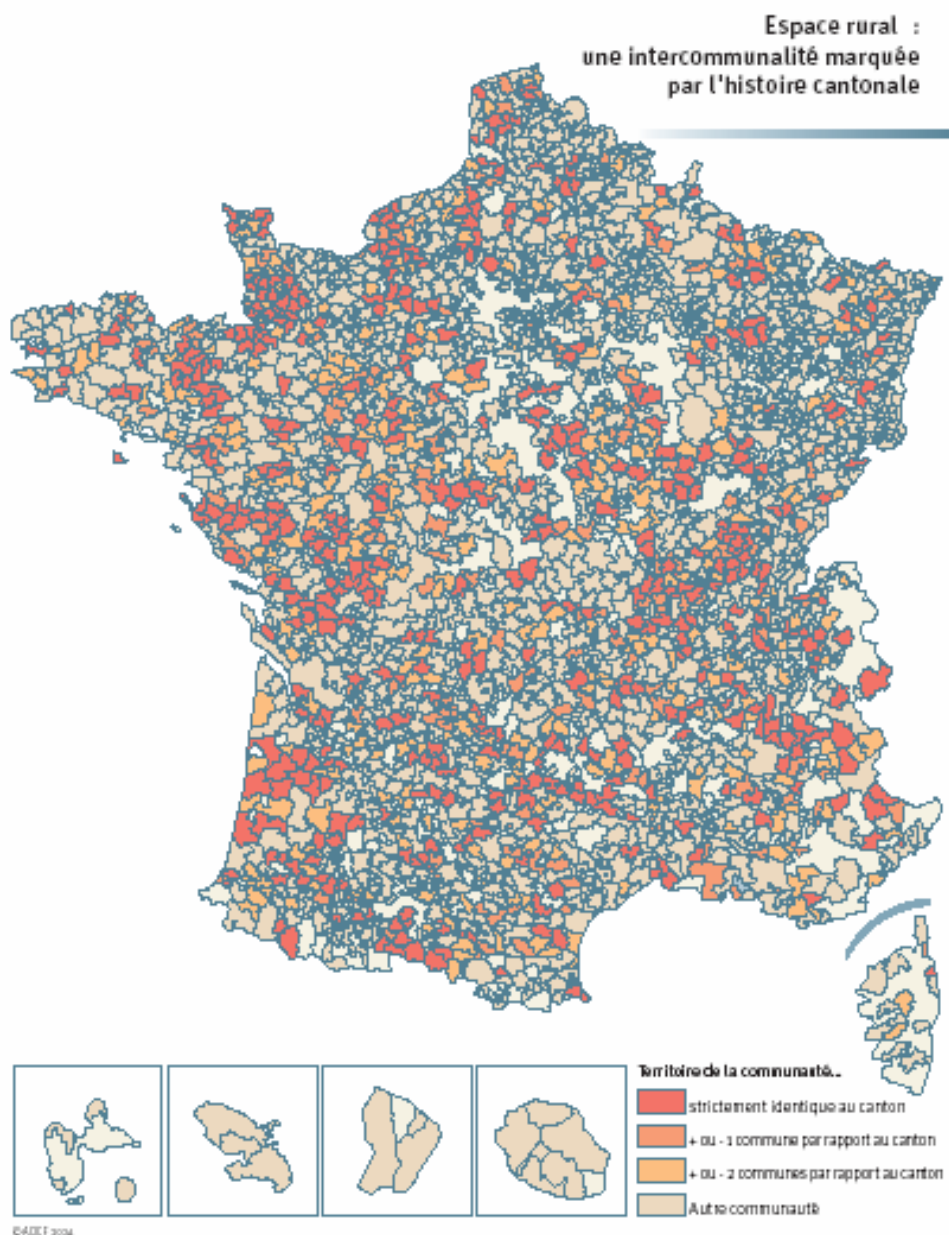
Nombreux sont ceux qui pensent que le canton a servi de base à la constitution de territoires intercommunaux. En Bretagne, cela a pu être vrai, surtout en Ile-et-Vilaine, comme le démontre la carte ci-dessous. Toutefois, il faut préciser que le Conseil général d'Ile-et-Vilaine avait, par sa politique territoriale, fortement incité l'intercommunalité à se constituer sur la base des cantons.

Même si le canton est d'abord un découpage électoral, en milieu rural, il a, certes, pu représenter un espace de vie polarisé autour du chef lieu où étaient regroupés les principaux services publics. En revanche, cette pertinence du canton dans la vie quotidienne de la population est moins marquée en milieu urbain et périurbain.

La carte suivante nous permet néanmoins de nous rendre compte qu'en Bretagne, les communautés se sont davantage développées sur la base d'autres périmètres.

⁸⁷ Question 45773 de Marie-Jo ZIMMERMANN au Ministre de l'Intérieur, Journal Officiel, 26 octobre 2004, p.8447

UNE INTERCOMMUNALITE CANTONALE ?



Source : ADCF, *L'état des lieux de l'intercommunalité*, 2004

Ces communautés ont-elles un périmètre plus pertinent que le canton ?

1.2. La communauté, un territoire vécu ?

On l'a dit, les échelles pertinentes pour intervenir varient selon la problématique étudiée.

Si l'on s'intéresse aux problématiques quotidiennes les plus proches des besoins de la population, c'est sans doute l'échelle du bassin de vie qui semble la plus pertinente. Comme le précise l'INSEE,⁸⁸ « *le bassin de vie constitue la plus petite maille territoriale sur laquelle s'organise la vie quotidienne des habitants. C'est dans chacun de ces bassins à l'autonomie*

⁸⁸ INSEE, « Le zonage en bassins de vie : une structuration du territoire autour de l'emploi et des services », *Octant*, n°98, juillet 2004

plus ou moins marquée que les habitants accèdent à l'essentiel des services, que les actifs ont leur emploi et les élèves leur établissement scolaire. Pour les déterminer, les aires d'influence des pôles de services (encadré ci-dessous) ont été regroupées en fonction de la présence et de l'attractivité de l'emploi, des équipements concurrentiels (de nature commerciale) et non concurrentiels (services publics - État ou collectivités locales), des équipements de santé (du médecin à l'hôpital) et des équipements d'éducation ».

Méthode : les bassins de vie

La délimitation des bassins de vie est fondée sur les statistiques d'accès à l'emploi et aux services à la population. Les services en question sont ceux retenus pour l'établissement des «Territoires vécus, organisation territoriale de l'emploi et des services*» : il s'agit de services ni trop rares (type opéra) ni trop fréquents (commerce de proximité type boulangerie). Ils ont été classés en quatre catégories : services concurrentiels, non concurrentiels (services publics ou assimilés hors éducation et santé), de santé et enfin d'éducation.

Les bassins de services intermédiaires avaient été formés à partir des données de l'inventaire communal. Cependant, nombre d'entre eux se révèlent dépendants d'autres bassins du fait de leur sous-équipement au regard de leur population ou de leur carence en emplois. Cette dépendance a été mesurée par un score, en appliquant une pondération de 3 pour les équipements concurrentiels, non concurrentiels, de santé et d'éducation et 8 pour l'emploi. Chaque bassin de moins de 5 000 habitants ayant un score inférieur à 8 a été rattaché au bassin contigu avec lequel il a le lien le plus fort.

Pour chaque commune d'un bassin de services intermédiaires, on dispose de liens vers les autres bassins : attractions déclarées à l'inventaire communal, destination des scolaires de 12 à 18 ans, migrations domicile-travail. Pour chaque catégorie d'équipements, le lien unissant un bassin à un autre résulte des liens pondérés par la population des communes en 1999. Des liens globaux entre bassins sont calculés en pondérant les liens précédents selon le même système de pondération que pour le calcul des scores. L'ensemble des bassins de services intermédiaires ainsi regroupés ont été qualifiés de bassins de vie.

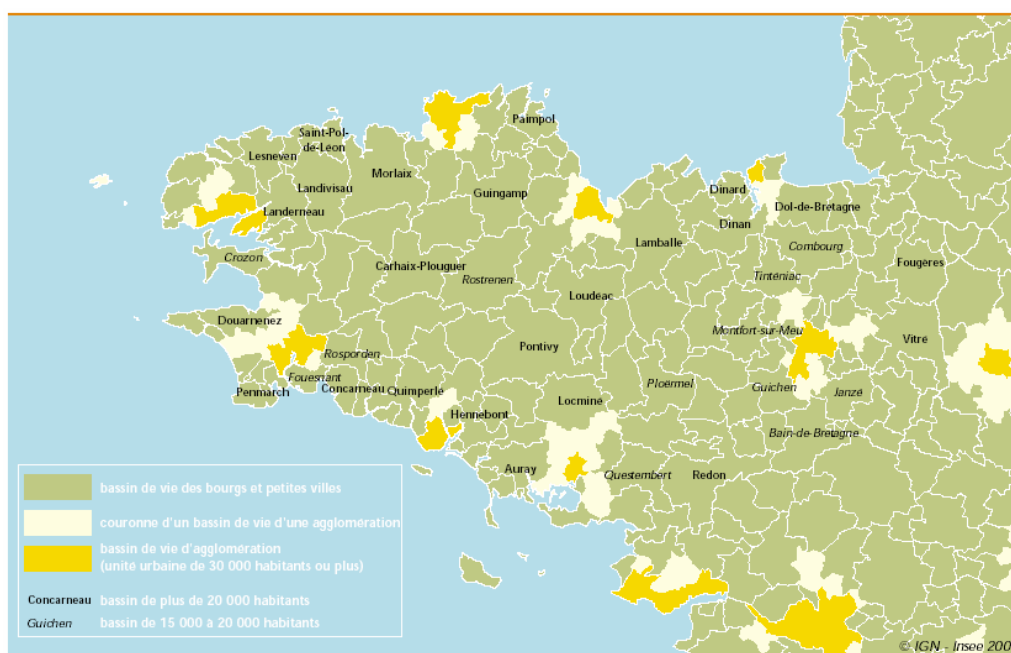
Équipements ayant servi à définir les bassins de vie :

- Équipements concurrentiels : hypermarché et supermarché, vétérinaire, banque, magasin de vêtements, magasin de chaussures, librairie, magasin d'électroménager, magasin de meubles, droguerie, grande surface non alimentaire, marché de détail.
- Équipements non concurrentiels : gendarmerie, perception, notaire, ANPE, maison de retraite, bureau de poste, crèche ou halte-garderie, installation sportive couverte, piscine couverte, école de musique, cinéma.
- Équipements de santé : médecin, infirmier, pharmacie, masseur-kinésithérapeute, dentiste, ambulance, maternité, urgences, hôpital de court séjour, hôpital de moyen et long séjour.
- Équipements d'éducation : collège, lycée général et/ou technologique, lycée professionnel.

* Carte Territoires vécus, organisation territoriale de l'emploi et des services / Insee, Inra, Scees, Datar - Edition 2002

En Bretagne, mises à part les huit principales agglomérations et de leurs couronnes, 134 bourgs ou petites villes polarisent le territoire régional et animent un bassin de vie.

LA BRETAGNE DECOUPEE EN 134 BASSINS DE VIE



Source : INSEE, « Le zonage en bassins de vie : une structuration du territoire autour de l'emploi et des services », Octant, n°98, juillet 2004

Il faut ici rappeler que la Bretagne compte, en 2004, 115 EPCI et encore un certain nombre de communes isolées. L'écart assez faible entre le nombre de bassins de vie et celui d'EPCI peut-il être interprété comme étant un signe de la pertinence des communautés intercommunales ? En superposant cette carte avec celle des EPCI, on se rend compte que, même si les territoires ne se recoupent pas exactement, dans bien des cas, les pôles structurants des bassins de vie se confondent avec les communes centres des EPCI. Cela constitue-t-il un indice qui nous autorise à conclure à la pertinence des EPCI ?

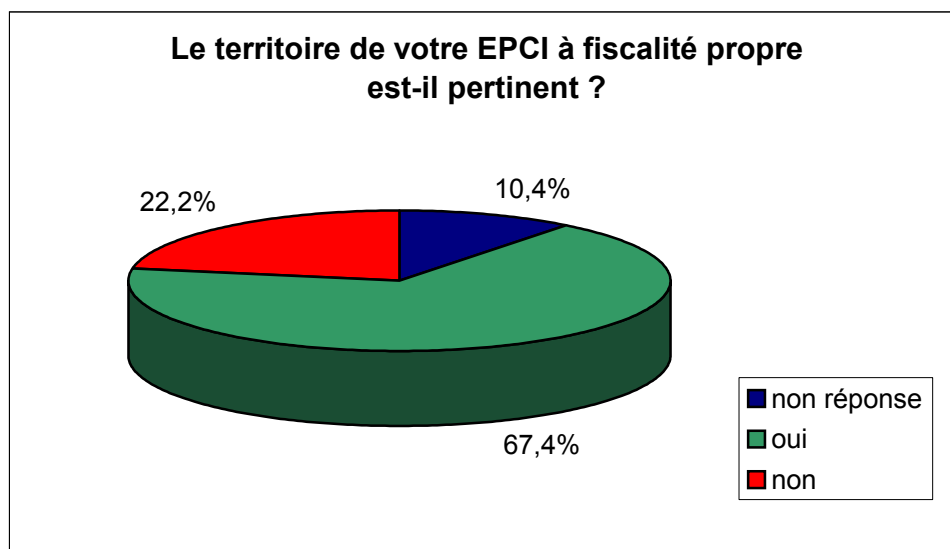
115 EPCI A FISCALITE PROPRE EN BRETAGNE AU 1ER JANVIER 2004



Source : Préfecture de région Bretagne

Les communautés actuelles ont-elles toutes un périmètre pertinent ?

L'enquête réalisée par le CESR de Bretagne fait ressortir qu'une majorité de maires de la région (67,4%) considèrent que le périmètre de la communauté à laquelle leur commune adhère est pertinent.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Les maires expliquent cette pertinence par plusieurs raisons (de la plus à la moins souvent citée) :

- le **périmètre de la communauté correspond au bassin de vie, au territoire vécu**. « *Le territoire de la communauté correspond bien à un territoire où les gens ont un vécu en commun (histoire, économique, culturel)* ». « *L'étendue du territoire intercommunal, l'histoire des communes font que les populations se retrouvent ordinairement, donc il y a bien une pertinence à ce découpage de proximité* ».
- la **dimension du territoire est pertinente** (échelle humaine, taille suffisante pour impliquer la population) « *par la taille, par le vécu et les habitudes de circulation, de commercialisation, de scolarisation (collège)* ». « *Nous travaillons à une échelle humaine où le dialogue est aisé, et dans le respect de chacun* ».
- le territoire intercommunal reprend les **limites du canton**. « *le territoire du canton est cohérent à tous les égards* ». « *C'est une communauté de communes à l'échelle du canton ; ce qui n'empêche pas de faire des jumelages de communautés de communes pour des projets structurants importants* ». Néanmoins, on peut se demander si c'est le territoire du canton ou si ce territoire ne correspond pas plutôt, dans la pratique, à un bassin de vie.

Quant aux 22% de maires qui estiment que le territoire de leur EPCI n'est pas pertinent, ils déplorent essentiellement l'absence de certaines communes dans leur communauté ; ce qui l'empêche de correspondre au bassin de vie. « *La communauté est trop petite, le territoire est mité et en concurrence avec d'autres EPCI* ». « *Le territoire de la communauté est trop petit. Il devrait recouvrir le territoire du Pays et n'a pas encore permis la suppression de syndicats* ». D'autres maires regrettent enfin une trop grande hétérogénéité de la communauté et considèrent qu'il y a trop de disparités entre les communes (démographie, revenus, nature

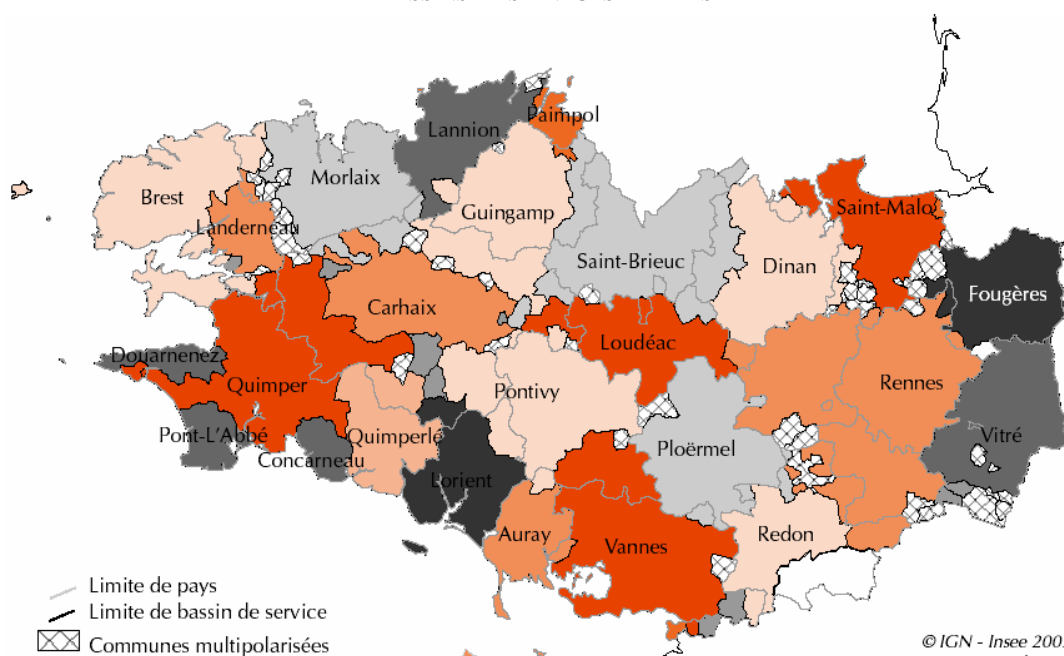
des activités...). L'un d'entre eux précise par exemple que : « *les divergences entre communes du littoral et communes rurales sont la principale cause (de la mauvaise pertinence du territoire intercommunal). Deux communes du littoral s'opposent systématiquement à tous les projets et portent la responsabilité de la non-créativité de la communauté de communes* ».

Les avis de chacun sur la pertinence du territoire de l'EPCI dépendent sans doute, pour beaucoup, de la conception que chaque individu se fait du rôle, des missions de la communauté et des problématiques qu'elle aura à gérer (ou qu'il souhaiterait qu'elle gère).

En effet, il est parfois nécessaire de réfléchir sur un bassin de vie élargi qui correspond davantage à la notion de bassin de services telle que définie par l'INSEE. L'inventaire communal, réalisé par l'INSEE en 1998, a permis de dénombrer les équipements, commerces et services présents dans les communes bretonnes. Lorsque ces équipements sont absents, il permet de savoir dans quelle commune se rendent les habitants pour obtenir le service concerné. L'inventaire communal a ainsi permis de définir 25 « *pôles principaux de services* », villes bien équipées et exerçant une forte polarisation sur le territoire qui les environne. Il permet également de dessiner leurs aires d'influence. Les 25 pôles polarisent 99% des communes bretonnes.

Le découpage intercommunal se rapprochant sans doute le plus de cette organisation de la Bretagne en bassins de services est sans doute celui des Pays (Loi VOYNET) que nous aurons l'occasion de détailler dans le prochain chapitre. En effet, comme l'indique l'INSEE, « *Les aires d'influence des pôles de services et les Pays se superposent assez bien, à l'exception rennaise près* ».⁸⁹

BASSINS DE SERVICES ET PAYS



Source : INSEE, Région Bretagne, *L'espace breton*, Les dossiers d'Octant, n°45, septembre 2003

⁸⁹ INSEE, Région Bretagne, *L'espace breton*, Les dossiers d'Octant, n°45, septembre 2003

Les territoires pertinents pour agir sont d'autant plus en mouvement que les modes de vie des Bretons ont évolué durant les dernières décennies.⁹⁰

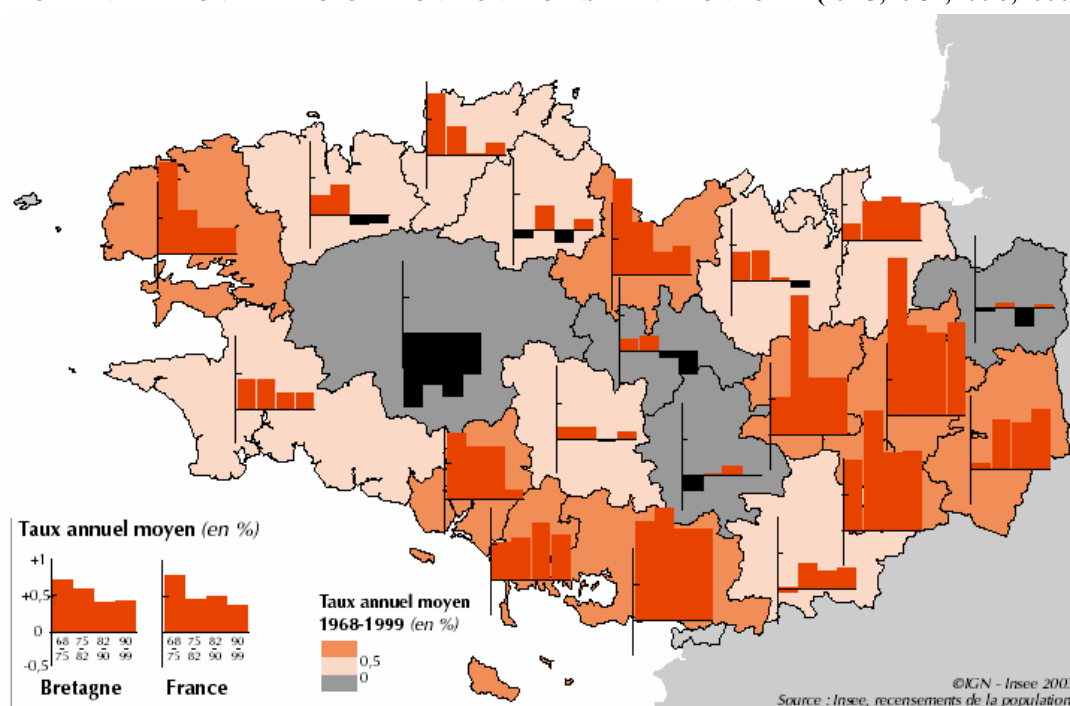
2. DES MODES DE VIE EN MOUVEMENT⁹¹

2.1. Une Bretagne des villes, des campagnes et du littoral

La Bretagne du XIX^{ème} siècle, faite de campagnes, de la mer et des villes s'est rapidement et radicalement transformée en une Bretagne des villes, des campagnes et de la mer. Identifiée pendant presque un siècle à sa ruralité et à ses paysages marins, la prise de conscience de son urbanisation a été tardive et parfois inavouée. Les deux tiers de la population bretonne vivent aujourd'hui dans les 28 aires urbaines qui regroupent un peu plus du tiers des communes bretonnes. Du 19^e rang des régions françaises en 1990 (taux d'urbanisation de 57,3 %), la Bretagne est passée au 13^e rang en 1999 (64,5%).

La croissance démographique a été forte dans les espaces urbains, comme le montre la carte suivante.

UNE FORTE CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE DANS L'ESPACE URBAIN ET PERI-URBAIN
TAUX DE VARIATION DE LA POPULATION D'UN RECENSEMENT A UN AUTRE (1975, 1982, 1990, 1999)



Ce caractère urbain est cependant atténué par les formes particulières d'une urbanisation moins dense du fait de la part importante prise par les couronnes périurbaines au détriment des pôles.

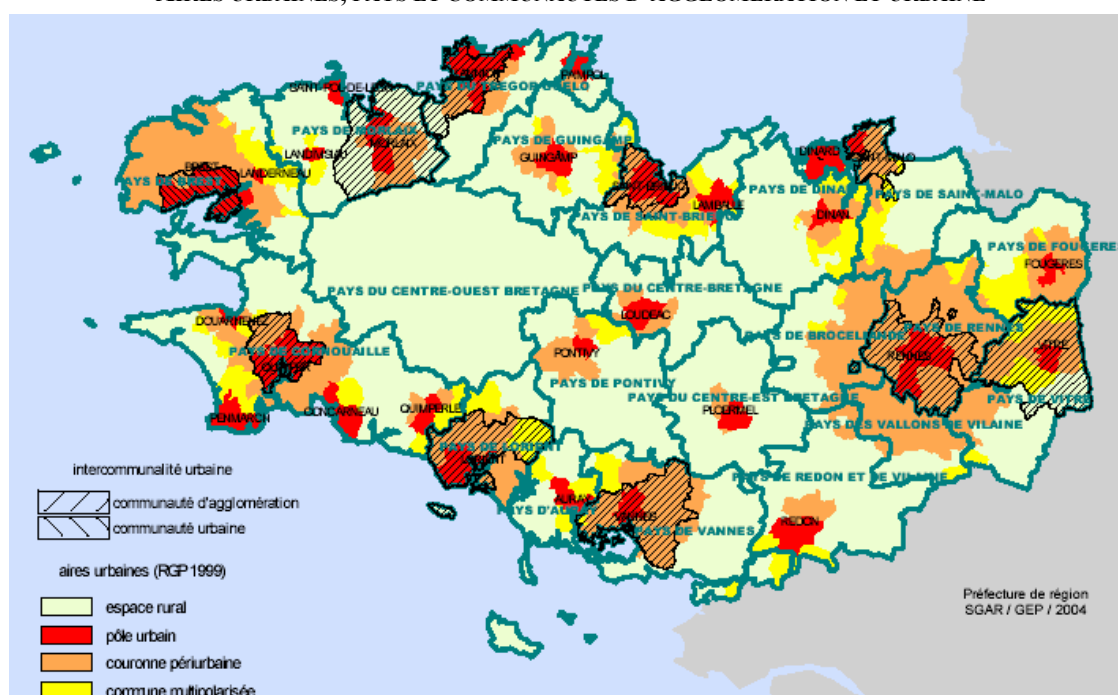
La Bretagne n'a pas échappé à la forte urbanisation des modes de vie et, de ce point de vue, est très moderne, mais ses villes sont de taille modeste et aux contours imprécis. Où

⁹⁰ CESR de Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, Rapporteur : Alain EVEN, janvier 2004

⁹¹ Alain EVEN, « La Bretagne en devenir », in INSEE Bretagne, *Octant*, n°94, juin 2003

commence et s'arrête la ville en Bretagne ? Pour une part installées dans les campagnes, s'inscrivant dans des paysages ruraux, les couronnes urbaines à l'habitat relativement peu dense contribuent à produire cette impression de flou. Tantôt la ville est à la campagne, tantôt la campagne est dans la ville... L'urbain y est moins urbain que dans d'autres régions de France, d'où un rural qui, pour partie, est moins rural. Cette mixité des territoires et des populations et l'existence de ces « campagnes urbaines » sont d'ailleurs une forme commune à l'ensemble de l'Ouest Atlantique.

AIRES URBAINES, PAYS ET COMMUNAUTÉS D'AGGLOMERATION ET URBAINE



Source : Préfecture de région Bretagne

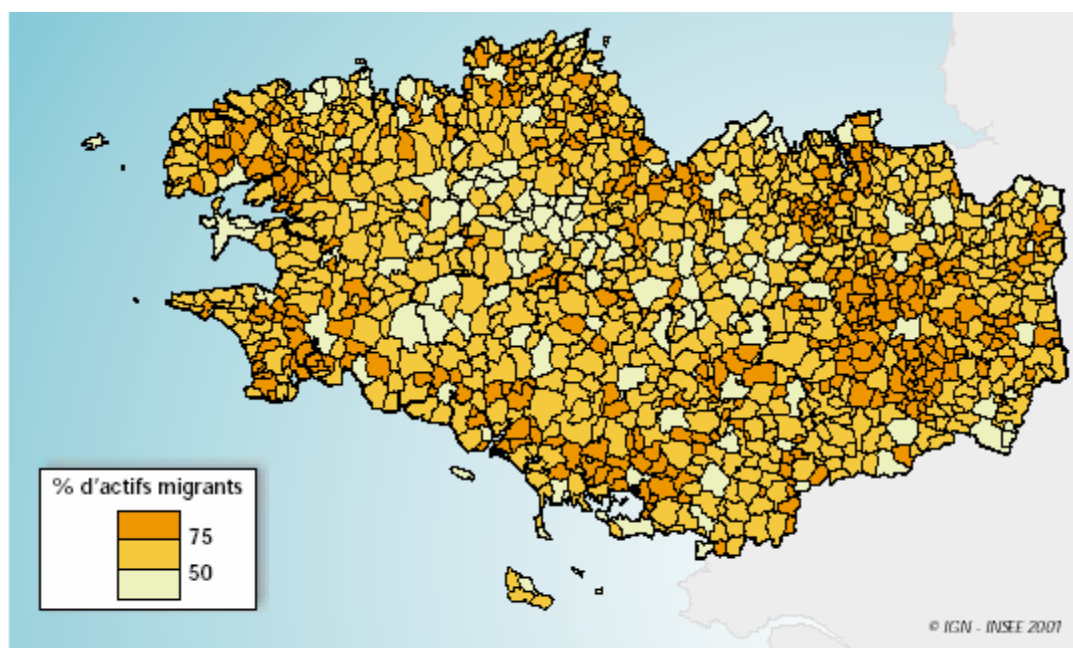
2.2. Des Bretons plus mobiles

La structuration de l'espace breton est d'abord le fruit de l'histoire, mais les manières de vivre l'espace ont considérablement évolué.

En Bretagne, comme ailleurs, les populations sont, dans le quotidien, de plus en plus mobiles. Si les navettes domicile-travail restent les plus structurantes, il faut compter aussi avec les multiples mouvements comme les déplacements entre l'habitation et l'école, les équipements sanitaires ou culturels. L'implantation des commerces et des services structure, elle aussi, le territoire... Du fait de la densité de ses peuplements, de son maillage urbain, de ses formes d'urbanisation, de ses nombreux pôles d'emploi et de services, l'occupation de l'espace breton prend des formes particulières.

Après avoir appelé à quitter les campagnes, les villes contribuent aujourd'hui à les peupler. Les « migrants alternants » qui quittent leur commune de résidence pour aller travailler dans une autre commune sont devenus majoritaires. Ce sont en moyenne deux fois 16 kilomètres qui sont parcourus chaque jour de travail, soit 40 % de plus qu'il y a dix ans.

LES MIGRANTS ALTERNANTS SONT PLUS NOMBREUX QUE LES SEDENTAIRES DANS 87% DES COMMUNES BRETONNES EN 1999



Source : Recensements de la population 1990, 1999.

Source : INSEE Bretagne, Octant, n°94, juin 2003

La migration quotidienne a gagné l'espace à dominante rurale et s'est particulièrement accentuée autour des grands centres urbains avec un habitat extensif, moins concentré que les activités économiques. La localisation des emplois de plus en plus situés dans les pôles urbains, et les lieux d'habitation de plus en plus périurbains coïncident de moins en moins dans l'espace : c'est sans doute pourquoi l'attraction commerciale des aires d'emploi déborde sur les espaces périphériques.

2.3. Une organisation territoriale en pôles de services

Globalement bien équipées, les communes bretonnes sont structurées autour de bassins de services dont les aires d'influence sont assez proches de celles des pôles d'emploi.

La totalité de la population est attirée d'une façon ou d'une autre par ces centres, qui correspondent, en fait, aux villes de Bretagne.

Plus de la moitié des communes bretonnes sont fortement dépendantes de ces pôles de premier rang tandis que d'autres sont attirées, pour une partie des services, par des pôles relais qui sont, soit des petites villes ou gros bourgs du maillage traditionnel (Tréguier, Châteaulin, Saint-Méen le Grand, Questembert...), soit de nouveaux pôles de services aux limites des grandes aires urbaines (Guichen, Liffré...).

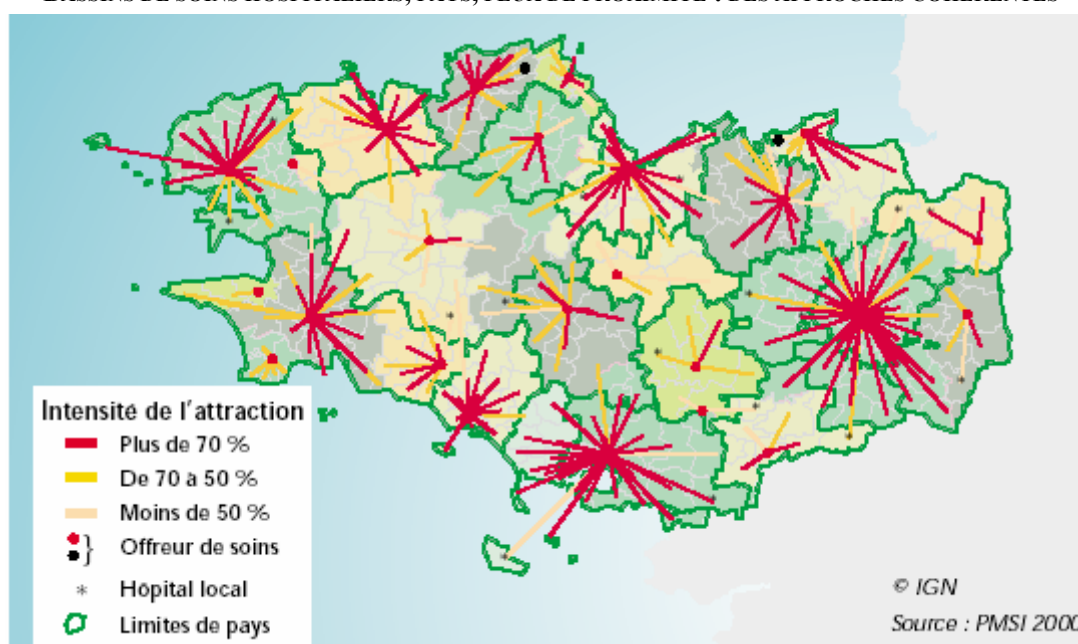
Les 25 pôles principaux et les 39 pôles relais ne peuvent répondre totalement aux attentes de la population, en particulier dans les zones de peuplement moins dense. C'est pourquoi, il est également possible d'identifier une centaine de pôles ruraux qui répondent pour l'essentiel aux exigences de la proximité. Ces pôles sont au centre des bassins de vie que nous avons identifiés précédemment.

Sans surprise, la grande majorité de ces centres sont des chefs-lieux de cantons où l'on a l'assurance de trouver les services courants tels que des commerces, les professionnels de santé, les services aux personnes voire des services culturels et de loisirs. Les petits centres les plus à l'écart des villes (Callac, Huelgoat, Antrain, Malestroit...) jouent un rôle déterminant pour faire que les campagnes restent vivantes. Par l'activité touristique qui multiplie considérablement les besoins en saison, par la présence de résidences secondaires, le littoral est doté de nombreux petits centres plutôt bien équipés (Erquy, Le Conquet, Cancale, Quiberon...) qui contribuent à resserrer le maillage breton.

Le maintien ou l'installation des populations sur un territoire est dépendant bien sûr des conditions de l'emploi, mais aussi et de plus en plus, de l'habitat, de la nature et de la qualité des services aisément accessibles : éducation, commerces, santé, culture et loisirs...

C'est ainsi que l'accès aux soins est, pour une partie croissante de la population, une des données à prendre en compte dans l'appréciation qualitative d'un territoire. De plus, dans ce domaine, les critères de sélection sont multiples et reflètent par excellence les nouvelles pratiques sociales. Consulter un spécialiste, choisir une maternité ou un établissement d'hospitalisation relèvent de la proximité mais aussi de la qualité et de la sécurité. Les bassins de santé et d'hospitalisation en Bretagne, comme dans le reste de la France, se construisent à partir des conditions de l'offre qui répondent, tant à des logiques libérales (libre installation des praticiens), qu'administrées, (planification sanitaire) et en fonction des comportements des patients.

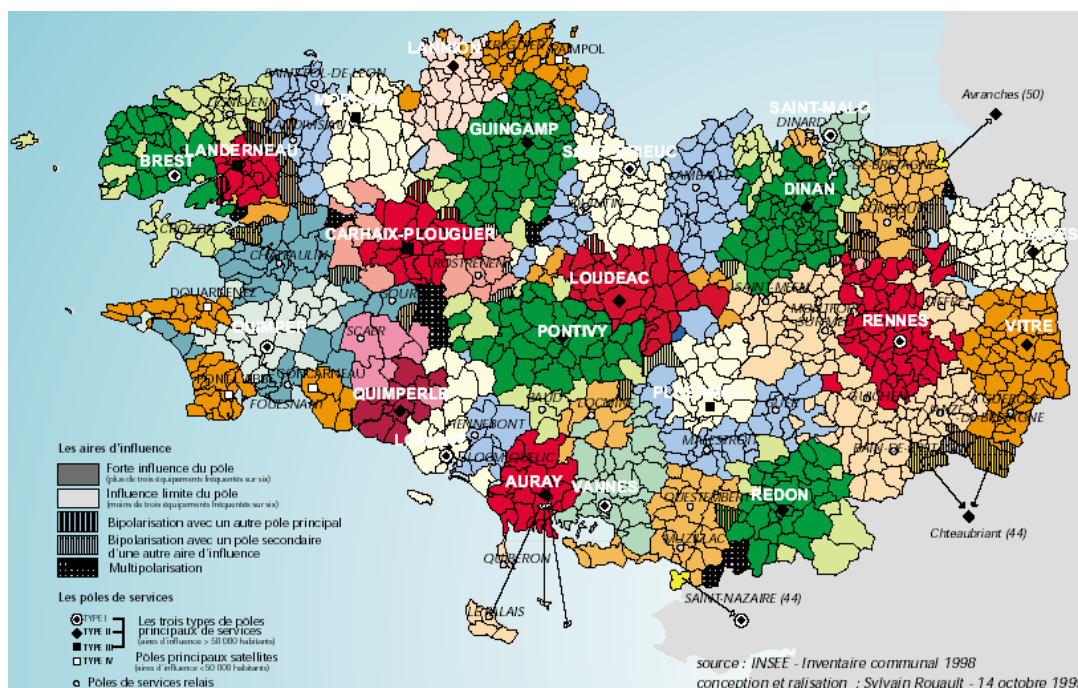
BASSINS DE SOINS HOSPITALIERS, PAYS, FLUX DE PROXIMITE : DES APPROCHES COHERENTES



Source : INSEE Bretagne, Octant, n°94, juin 2003

Les principales polarités urbaines et leurs territoires effectifs d'influence se dégagent parfaitement. Les bassins de vie (sanitaires) et les Pays, comme espace d'organisation des services de proximité, ne sont pas si éloignés ; qui plus est, ces bassins de soins valident presque exactement certains découpages et montrent les limites de certains autres du fait d'une absence de polarisation nette (Centre Bretagne) ou au contraire d'une attraction dépassant très largement le Pays institué (bassin de Rennes).

AIRES D'INFLUENCE DES PRINCIPAUX POLES DE SERVICES

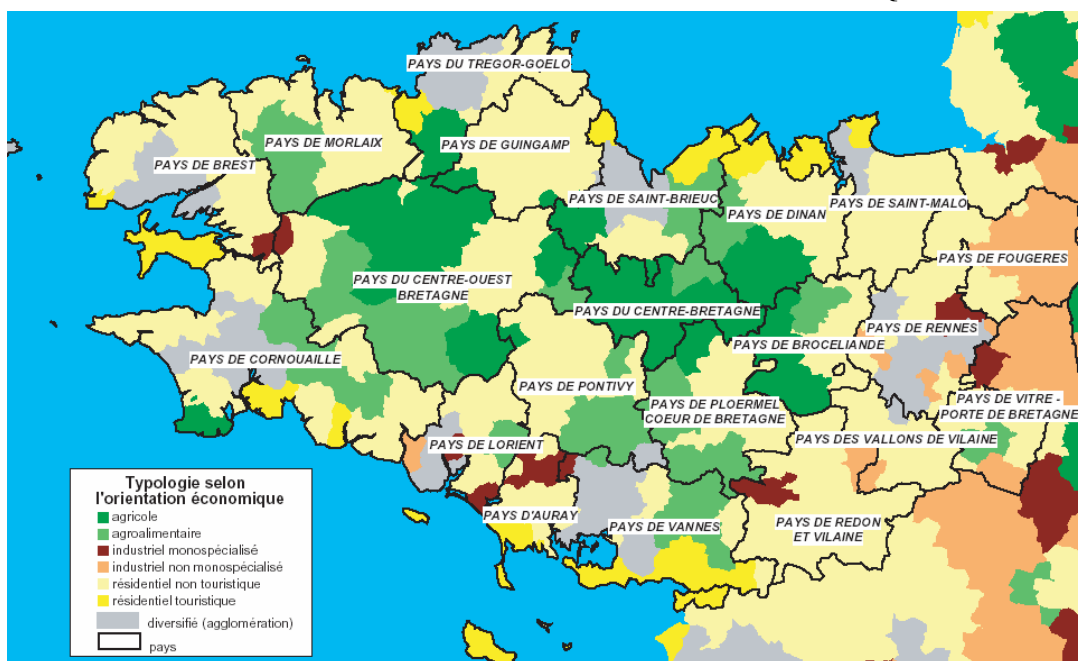


Source : INSEE Bretagne, Octant, n°94, juin 2003

2.4. Des sources diversifiées de développement économique des territoires.

La Bretagne se caractérise aujourd'hui par des orientations économiques des territoires très diversifiées comme l'Etat en a fait la démonstration dans le cadre de son Projet d'Action Stratégique en Région (PASER) Bretagne.

LES TERRITOIRES BRETONS SELON LEUR ORIENTATION ECONOMIQUE



Source : Préfecture de région Bretagne, Projet d'Action Stratégique de l'Etat en Région (PASER), 2004

Les territoires n'ont donc pas les mêmes atouts, ni les mêmes handicaps. Ils devront par conséquent s'adapter à ces spécificités.

En définitive, un territoire doit trouver plusieurs niveaux de coopération pour mettre en œuvre tous ses projets et répondre aux attentes de la population.

3. DES TERRITOIRES DE GESTION QUI DOIVENT S'ADAPTER A CES MUTATIONS

Les dynamiques de développement changent, les populations bougent, les problématiques évoluent. Par conséquent, si l'intercommunalité, dans sa configuration actuelle, répond aux besoins du moment, elle doit également savoir évoluer. Ainsi, le découpage intercommunal, à l'échelle de la Bretagne, est en perpétuelle évolution. Les intercommunalités doivent se repenser en permanence.

Puisque les EPCI agissent sur des territoires fonctionnels (ou vécus), nous ne devons pas considérer leurs limites définitivement figées, mais veiller au contraire à pouvoir les adapter, autant que nécessaire, aux inéluctables évolutions économiques et démographiques. Il s'agit là d'une différence fondamentale avec les trois niveaux historiques de collectivités territoriales marqués par une pérennité multiséculaire.

Ainsi, *« il n'est pas de découpage idéal et définitif qui soit durablement opérationnel. Vouloir enfermer un territoire dans un schéma abstrait souvent réduit à un ou plusieurs critères, ou dans une procédure sophistiquée, c'est étouffer sa créativité et freiner son évolution »*.⁹²

3.1. Des changements ont déjà eu lieu

Depuis la fin des années 1990, le nombre des communautés de communes a peu évolué en Bretagne, le seuil plafond de création ayant été presque atteint. Désormais, les communautés doivent « ajuster » leurs périmètres pour devenir des territoires capables d'impulser une véritable dynamique de développement local.

3.1.1. Le poids grandissant des communautés d'agglomération

Comme on l'a rappelé, la Bretagne s'est urbanisée. Les zones périurbaines se sont multipliées et les aires urbaines étendues. La loi du 12 juillet 1999, en ouvrant la possibilité de créer des communautés d'agglomération a ainsi permis de répondre à cette évolution. Dès lors, on a vu des communautés de communes et des districts se transformer et choisir cette nouvelle forme d'EPCI.

Ainsi, les communautés de communes de Vitré et de Châteaubourg d'une part, et la communauté de communes du Pays de Morlaix d'autre part, se sont par exemple transformées en communautés d'agglomération. Ces transformations ont été rendues possibles, notamment, en raison de la satisfaction de seuils de population exigés par la loi pour la création d'une communauté d'agglomération (plus de 50 000 habitants sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale et plus de 15 000 habitants pour la ville centre).

⁹² CESR de Bretagne, *Territoires de Bretagne : nouvelle approche*, Rapporteur : Paul HOUÉE, novembre 1994

COMMUNAUTÉS D'AGGLOMERATION ET AIRES URBAINES EN BRETAGNE AU 1^{ER} JANVIER 2003

Source : INSEE Bretagne, « L'intercommunalité en Bretagne », Flash d'OCTANT, N° 85, juin 2003

Comme le montre la carte qui précède, il faut néanmoins noter que, dans les deux cas, les périmètres de ces communautés d'agglomération dépassent ceux des aires urbaines. Le choix de la forme de la communauté d'agglomération était-il le plus pertinent ? Est-on réellement en présence d'enjeux urbains ?

Dans la réalité, dans les deux cas de figure, l'opportunité financière de créer une communauté d'agglomération plutôt qu'une communauté de communes a été considérable et a dû peser sur le choix de ce type d'EPCI urbain. Pour le cas de « Vitré Communauté », la décision de fusionner les communautés de communes de Vitré et de Châteaubourg, qui faisaient face à la concurrence du bassin rennais, a par exemple été consécutive à une étude effectuée par le cabinet KPMG. Cette étude montrait que la dotation globale de fonctionnement bonifiée dans le cadre de la communauté d'agglomération serait supérieure de plus de 50% à la dotation globale de fonctionnement bonifiée des deux communautés de communes sous un régime de taxe professionnelle unique.⁹³

Si la constitution de Vitré communauté a, toutefois, pu permettre de répondre à des enjeux « urbains », de par la proximité de l'agglomération rennaise, cette dimension urbaine est moins flagrante pour la communauté d'agglomération du Pays de Morlaix. Les représentants de cette dernière avouent d'ailleurs éprouver des difficultés à mettre en place une politique de la ville cohérente sur leur territoire ou à élaborer un véritable plan de déplacements urbains à l'échelle de la communauté d'agglomération.⁹⁴

⁹³ Sylvain HERVAGAUT, *La transformation d'une communauté de communes en communauté d'agglomération : Etude prospective de la communauté de communes du bocage vitréen*, Mémoire de maîtrise AES, Rennes 2, 2000

⁹⁴ Auditions de M. Gilbert PLASSART, *Premier Vice-Président* et M. Loïc PRETESEILLE, *Directeur général des services de la Communauté d'agglomération du Pays de Morlaix*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 février 2004

Les redécoupages sont néanmoins incessants en ce qui concerne les communautés d'agglomération.

LE RETRAIT D'UNE COMMUNE D'UN EPCI

L'article L5211-19 du Code général des collectivités territoriales prévoit que : « Une commune peut se retirer de l'établissement public de coopération intercommunale, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-25-1, avec le consentement de l'organe délibérant de l'établissement. A défaut d'accord entre l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et le Conseil municipal concerné sur la répartition des biens ou du produit de leur réalisation et du solde de l'encours de la dette visés au 2° de l'article L. 5211-25-1, cette répartition est fixée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés.

Le retrait est subordonné à l'accord des Conseils municipaux exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. Le Conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois à compter de la notification de la délibération de l'organe délibérant au maire pour se prononcer sur le retrait envisagé. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée défavorable. [...] La décision de retrait est prise par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés ».

Néanmoins, le législateur a ouvert la possibilité de déroger à l'article L. 5211-19, du CGCT jusqu'au 1er janvier 2005. Par cette dérogation, « une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, réunie en formation restreinte, à se retirer d'une communauté de communes pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communauté d'agglomération ou communauté urbaine) dont le Conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la commission est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois à compter de sa réunion. De même, par dérogation au même article, une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la CDCI réunie en formation restreinte, à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre dont l'organe délibérant a accepté la demande d'adhésion. L'avis de la CDCI est réputé rendu s'il n'a pas été donné dans le délai de deux mois. Ce retrait ne doit remettre en cause, ni les conditions de continuité territoriale, ni celles de population qui régissent les communautés d'agglomération ».

Rennes Métropole est, sur ce point, un sujet d'étude intéressant. L'aire d'influence de la communauté d'agglomération rennaise s'étendant, les communes de Bourgbarré et Nouvoitou ont rejoint Rennes métropole le 1^{er} janvier 2004. Précisons que Nouvoitou a ainsi décidé de quitter la communauté de communes du Pays de Châteaugiron à laquelle elle adhérerait jusque-là. En revanche, inversement, profitant de la fenêtre dérogatoire ouverte jusqu'au 1^{er} janvier 2005, la commune de Noyal-sur-Vilaine, qui avait été intégrée de force par le Préfet au district de Rennes lors de sa création, a décidé de quitter la communauté d'agglomération de Rennes pour rejoindre la communauté de communes du Pays de Châteaugiron. La volonté de la commune de se retirer serait motivée par le projet de la communauté d'agglomération de recourir, dans les prochains mois, au régime de la fiscalité mixte, ainsi qu'au sentiment qu'elle éprouve de ne pas bénéficier de la solidarité intercommunale (ce à quoi le Président de Rennes Métropole répond que, alors que la commune a encaissé, en 1993, 22 954 € au titre de la dotation de solidarité communautaire, en 2004, cette somme versée par l'agglomération se

montait à 224 692 €). Enfin, la commune de Noyal-sur-Vilaine exprime sa volonté « *de pouvoir participer au sein d'une structure plus humaine. Nous avons deux représentants sur 106 à Rennes Métropole. Nous en aurons 5 sur 21 à Châteaugiron. Nous pourrions mieux travailler, nous pourrions agir sur les projets et nous serons là où il y a les moyens de mettre en place des projets aux bénéfices de tous* ». ⁹⁵

Par un arrêté du 21 décembre 2004, la Préfète d'Ille-et-Vilaine a autorisé ce retrait de Rennes-Métropole. Cette décision inquiète les élus de Rennes Métropole. Avec 140 entreprises et un potentiel de taxe professionnelle de 3,6 millions d'euros, Noyal-sur-Vilaine est en effet la troisième plus forte contributrice de l'agglomération.

On le voit, les territoires intercommunaux sont en perpétuels mouvements.

3.1.2. Des dissolutions et des fusions de communautés

Le droit de l'intercommunalité, tel qu'issu de la loi CHEVENEMENT du 12 juillet 1999, ne prévoyait pas de procédure de fusion de deux ou plusieurs EPCI. Une fusion devait passer, soit par la dissolution des EPCI existants suivie de la création *ex nihilo* du nouvel EPCI, soit par la dissolution de l'un des EPCI existants, suivie de l'extension du périmètre de l'EPCI non dissous, procédures pour le moins longues et complexes. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août, dans son article 153, prévoit une procédure effective de fusion d'EPCI. ⁹⁶ Le champ d'application de cette procédure est particulièrement large, puisque peuvent être autorisées à fusionner toutes les catégories « classiques » d'EPCI (syndicats, Communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), dont un au moins est à fiscalité propre. Les conséquences de cette procédure de fusion d'EPCI ne sont pas sans rappeler celles de la transformation d'un EPCI en une autre catégorie d'EPCI.

Chaque EPCI a enfin la faculté de procéder à sa dissolution, selon des règles propres, à l'exception des règles financières relatives à la dissolution qui sont communes. ⁹⁷

Ces démarches de fusion ou de dissolution d'EPCI permettant à des communes de rejoindre d'autres communautés limitrophes vont dans le sens d'EPCI plus étendus, plus intégrés, aux périmètres sans doute plus pertinents. Ainsi, jusqu'au 31 décembre 2003, la communauté de communes de l'Argoat était, avec ses 1 400 habitants, la plus petite communauté de communes de Bretagne. Des questions se posaient quant à la pertinence d'un tel territoire. Elle ne semblait pas correspondre à un territoire vécu. Par conséquent, elle a été dissoute le 1^{er} janvier 2004. Les communes membres ont rejoint les communautés de communes voisines de Bourbriac et du Kreiz Breizh.

Ce processus de redécoupage intercommunal est, sans aucun doute, encore loin d'être achevé.

⁹⁵ Françoise CLANCHIN, *Maire de Noyal-sur-Vilaine* in, « Noyal-sur-Vilaine veut quitter la Métropole », *Ouest-France*, 3 novembre 2004.

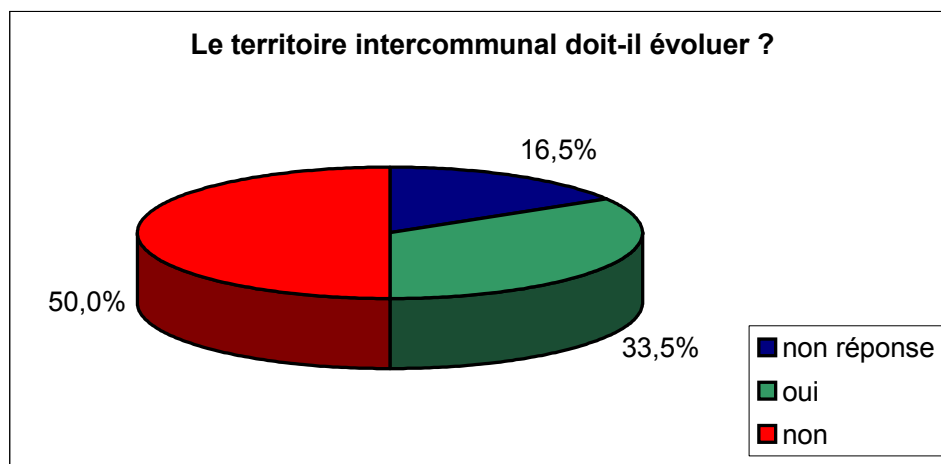
⁹⁶ article L 5211-41-3 du CGCT

⁹⁷ article L 5211-26 du CGCT

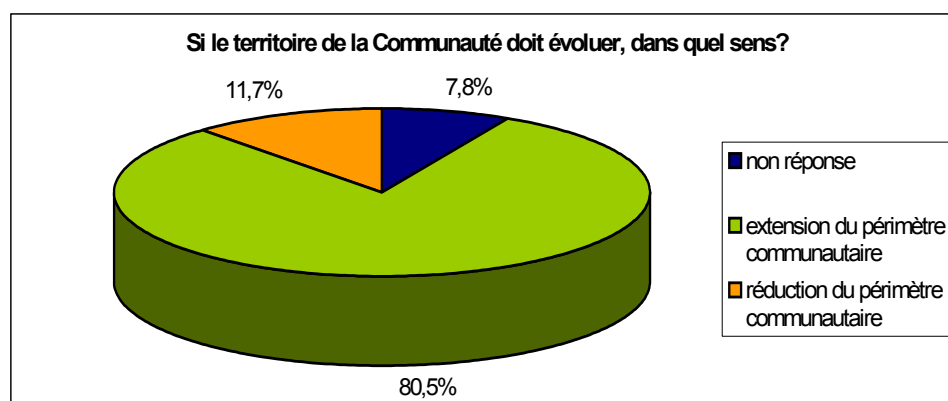
3.2. De nouvelles recompositions à attendre ?

Les communes étant les premiers acteurs de l'évolution du paysage intercommunal, le CESR de Bretagne a demandé aux maires, dans le cadre de l'enquête réalisée durant l'été 2004, si, selon eux, le territoire intercommunal dans lequel elles se trouvent doit évoluer.

Il ressort que la *moitié des maires interrogés par le CESR ne souhaite pas voir le territoire de la communauté se modifier, contre un tiers qui le souhaitent* (vers une extension du périmètre communautaire).

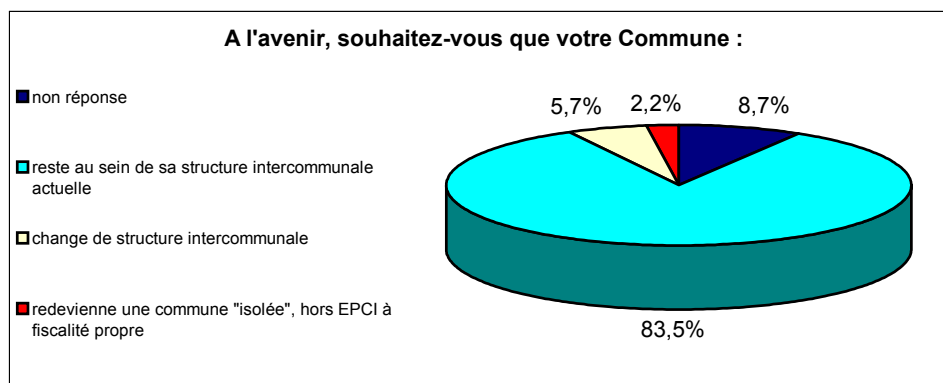


Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Enfin, lorsque l'on demande aux maires ce qu'ils souhaitent, à plus ou moins long terme, pour leurs communes, 4 sur 5 souhaitent rester au sein de leur structure intercommunale actuelle.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

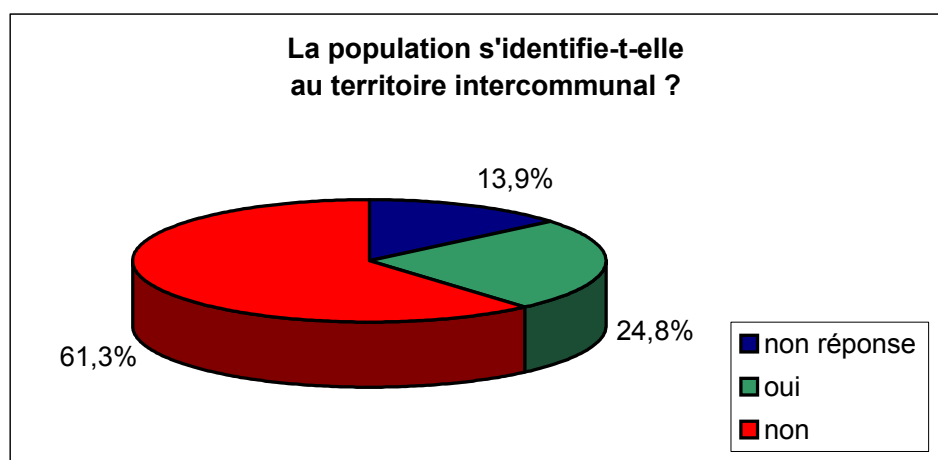
Il ne faut donc pas s'attendre à un bouleversement du découpage intercommunal, dans les prochaines années, en Bretagne.

SECTION 3. UN TERRITOIRE EN MANQUE DE RECONNAISSANCE CITOYENNE

La territoire de la communauté est-il connu, reconnu par la population qui y vit quotidiennement ?

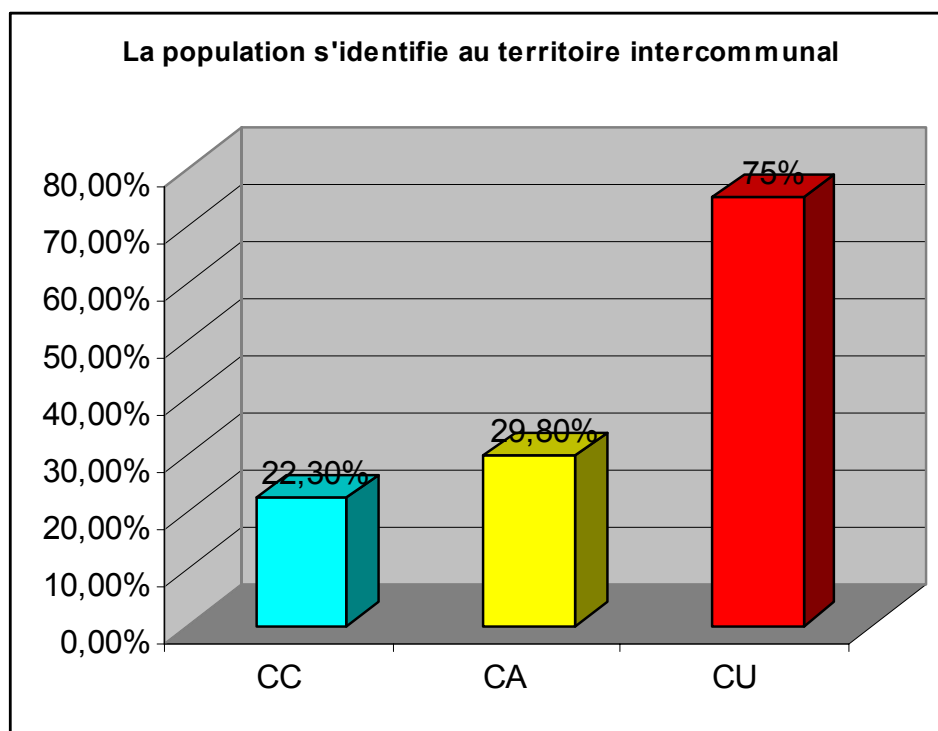
Lorsque l'on interroge les maires pour leur demander s'ils pensent que la population de leur commune connaît l'existence de sa communauté de rattachement, près de 88% d'entre eux considèrent que c'est le cas. Il faut toutefois préciser ici que nous nous intéressons à l'opinion des maires ; ce qui ne signifie pas que, dans la réalité une telle proportion de la population connaît effectivement sa communauté.

En revanche, si une grande majorité des maires considère que la population connaît sa communauté de rattachement, ils sont seulement un quart à penser que leurs concitoyens s'y identifient.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

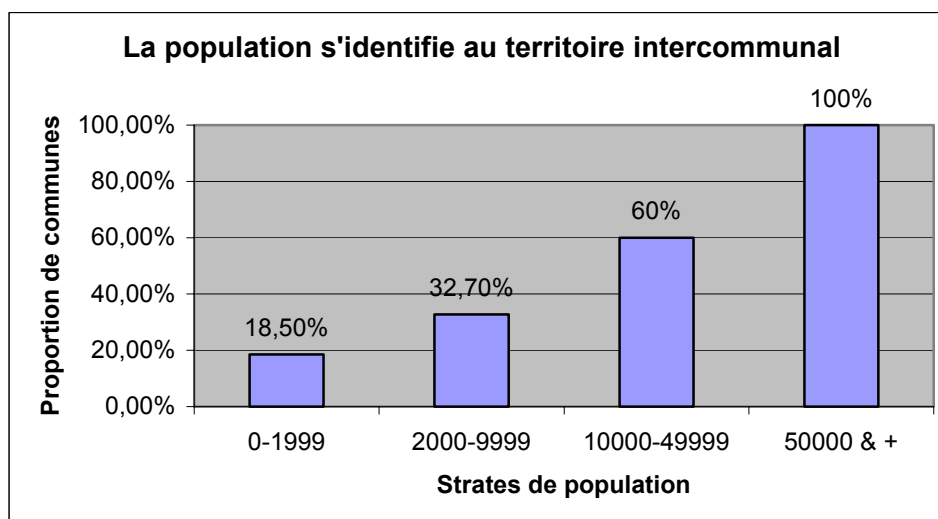
Les résultats divergent néanmoins selon le type d'EPCI (notamment compte tenu de son degré d'intégration) comme le démontre le graphique suivant :



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Pourquoi les communes de la communauté urbaine se distinguent-elles si nettement ? Si on peut expliquer une partie de cette singularité par l'étroitesse de l'échantillon interrogé (4 communes sur 8) qui peut soulever des réserves dans l'interprétation, on peut également évoquer une autre explication. Une communauté urbaine est un EPCI très intégré. Nous aurons l'occasion d'y revenir pour Brest Métropole Océane. De nombreux services auparavant exercés par les communes ont été transférés à la communauté, y compris des services « visibles », identifiables par la population au quotidien, comme, récemment, l'entretien des espaces verts. De cette proximité de la population, on pourrait donc attendre que sa reconnaissance du territoire et des actions de la communauté en soit accrue. La situation n'est pas simple. Un maire précise à ce sujet que l'on identifie davantage la communauté urbaine lorsqu'on en est à l'extérieur : « *A l'extérieur de la CUB, on est « cubains ». A l'intérieur, on est de telle commune, mais tous n'identifient pas ce territoire* ».

De façon plus générale, on note que, ***plus une commune est peuplée, et plus la population s'identifie au territoire intercommunal.***



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

60% des maires interrogés et dont la population de la commune est comprise entre 10 000 et 49 999 habitants considèrent que cette dernière s'identifie au territoire de l'EPCI.

On constate cependant ici un paradoxe dans la mesure où l'on a une majorité de réponses allant dans le sens d'un manque d'identification de la population au territoire et, dans le même temps, une large majorité de maires (7 sur 10) qui affirme que le territoire de la communauté est pertinent, et ceci, quel que soit le type d'EPCI.

Comment peut-on expliquer ce décalage ?

Rennes Métropole a effectué une enquête, au début de l'année 2004, afin de demander aux habitants de l'agglomération ce qu'est, pour eux, Rennes Métropole. Il ressort de cette enquête que la population identifie davantage les services qui sont assurés par la communauté que son existence même et son territoire : « *Dans l'agglomération, tout le monde n'est pas égal. La centralité rennaise transparaît fortement. Celui qui habite la "ville centre" ressent moins précisément l'apport des autres communes, tandis que les habitants de la périphérie en mesurent plus directement les retombées. En fait, le citoyen se comporte en usager. Il identifie Rennes Métropole à travers des services rendus, qui fonctionnent – transports, déchets, habitat – une ville, au sens large, dont il est fier, même s'il estime que cela peut être amélioré sur certains points. [...] La notion d'appartenance à un espace commun ne peut émerger que lentement. Vivre dans une commune, étudier dans une autre, travailler dans une troisième... Ce n'est que progressivement que les nouveaux territoires se construisent et, donc, que les nouvelles identités se forment* ». ⁹⁸

Ce raisonnement en termes de services, que nous aurons l'occasion de préciser dans la troisième partie du rapport, signifie-il que le territoire n'est pas pertinent ? Sans doute pas. Il s'agit plutôt d'un certain désintérêt de la population quant à la chose communautaire. Ce désintérêt s'explique-t-il par un manque d'information ou par le mode d'élection ? La troisième partie de ce rapport tentera d'y apporter des éléments de réponses lorsqu'il sera question de la participation et de l'implication des citoyens dans la vie de la communauté.

⁹⁸ « Enquête sur le terrain : Rennes Métropole, pour vous, c'est quoi ? », *L'info métropole*, avril 2004

Chapitre 3 :

Des coopérations intercommunautaires

PLAN

SECTION 1. LE PAYS : UNE INTERCOMMUNAUTE DE COOPERATION BASEE SUR LE PROJET

1. La Bretagne, Terre de Pays
2. Des disparités de fonctionnement assorties de difficultés et d'incertitudes

SECTION 2. UNE COOPERATION INTERCOMMUNAUTAIRE PLUS SOUPLE

1. Un regroupement en association loi 1901
2. Des ententes et des Conférences
3. Des rapprochements interSCOT

Les EPCI n'ont pas toujours une dimension suffisante pour les actions à mener ou les projets à mettre en œuvre. C'est pourquoi, ces structures de coopération sont également conduites à se regrouper. Cette coopération intercommunautaire peut se faire de façon institutionnelle, dans le cadre d'un projet de développement commun, comme c'est le cas avec la démarche des Pays, relancée par la Loi VOYNET du 25 juin 1999 (Section 1), ou de façon plus informelle (Section 2).

SECTION 1. LE PAYS : UNE INTERCOMMUNAUTE DE COOPERATION BASEE SUR LE PROJET

1. LA BRETAGNE, TERRE DE PAYS

« La notion de « Pays » n'est certes pas l'apanage exclusif de la Bretagne, que ce soit dans ses limites historiques ou dans la définition administrative actuelle. Le Pays est, en réalité, une vieille idée [...]⁹⁹. Mais, si la Bretagne a pu faire figure d'exception dans la conception moderne des Pays, voire dans son rôle de pilote, c'est en grande partie parce qu'elle a toujours délibérément donné au Pays le sens de « zone d'interdépendance ville-campagne ».... Aujourd'hui, plus que jamais, elle accorde une importance majeure au Pays dès lorsqu'il s'agit de penser son organisation et son aménagement du territoire ».¹⁰⁰

1.1. Une dynamique ancienne¹⁰¹

« Sans remonter aux grandes organisations de la Bretagne (avec les tribus des Redones autour de Rennes, des Osismes autour de Carhaix, des Venètes autour de Vannes, des Coriosolites autour de Corseul, des Namnètes autour de Nantes), ni aux « pagii » que César décrit dans la « Guerre des Gaules », ni encore aux « bro » celtiques des VI^e et VII^e siècles (Porhoët, Poher, Cornouaille, Léon, Domnonée, Bro Waroch), découpages autour desquels la Région armoricaine s'est organisée, sans remonter non plus aux comtés et petites seigneuries locales de l'époque médiévale, sans même remonter aux neuf évêchés, aux 77 archidiaconnées et doyennés encadrant les 1200 paroisses et qui ont constitué des repères constants dans l'organisation de la Bretagne du IX^e au XVIII^e siècles, il faut bien reconnaître qu'il existe de grandes constances dans les découpages territoriaux de la province armoricaine : les périmètres des Pays contemporains s'appuient sur des lourds et profonds héritages... En Bretagne, on est toujours « de quelque part » : on est du Léon ou du Trégor! Le « Pays » colle à la « mémoire partagée » et aux projets de chacun. Selon les cas, « le Pays », c'est un espace centré sur une agglomération, ou un espace de voisinages entre communes voisines. C'est du moins ce que nous rappelle l'histoire récente de l'émergence de la notion contemporaine des Pays et les principales leçons qu'on peut en tirer ».¹⁰²

⁹⁹ du latin « pagus »

¹⁰⁰ Yves MORVAN, « En Bretagne, au pays des « Pays », 2001

¹⁰¹ Association pour la promotion des Pays en Bretagne, *La mise en place des Pays et des conseils de développement en Bretagne*, mars 2002, disponible sur

http://www.bretagne.pref.gouv.fr/bretagne/M/fichiers_et_cartes/autres_fichiers/rapport_app_cons_dev.pdf

¹⁰² Yves MORVAN, *Op. cit*

L'histoire contemporaine des Pays débute au lendemain de la seconde guerre mondiale, en même temps que naissent le CELIB et l'affirmation de la conscience régionale. A cette époque, la Bretagne se mobilise pour rattraper son retard dans le développement et obtenir des aides.

Dans les années 1960, à partir d'enquêtes menées au Centre Régional d'Etudes et de Formations Economiques (CREFE) de l'Université de Rennes auprès des mairies, Henry KRIER met en évidence plusieurs grandes zones d'attraction commerciale (enquêtes PIATIER) et fait apparaître une hiérarchie (et une solidarité) des territoires. Dans le cadre de la préparation du IV^{ème} Plan, un « groupe de synthèse » interministériel, réuni autour du Préfet de Région et préfigurant la future mission régionale animée par un sous-préfet, réalise le premier découpage moderne d'une région française en termes de « zones » réunissant villes et campagnes.

Reprenant les travaux du CREFE, un groupe d'études, reconnaît alors l'existence de 17 zones d'influence, centrées autour de 18 villes animatrices de territoires (où Loudéac et Pontivy sont associés). On peut y voir très précisément les ancêtres des actuels « Pays ». L'objectif de ces découpages est d'éclairer l'action de l'Etat pour le lancement de ses actions et la répartition de ses financements.

Vers la fin des années 1960, trois territoires s'organisent en comités de Pays : le nord Finistère (SEMENF), le sud Finistère (CECOR), et le Mené.¹⁰³ La préparation du VI^{ème} Plan va alors débiter, les Pays sont repris comme « *lieux de planification locale* », dans l'esprit des rédacteurs. Il s'agit de fournir à l'Etat un cadre équilibré pour ses actions et de « *disposer de points de repères pour envisager une meilleure répartition des populations, associant toujours villes et campagnes* »...

A cette époque, convergeront également la politique globale, participative et sélective inaugurée par la Rénovation Rurale (DATAR) dans l'Ouest, les procédures de l'Aménagement Rural (les Plans d'Aménagement Rural) du Ministère de l'Agriculture et les grandes visées réformistes du CELIB.

Pour tous, l'argument en faveur des Pays est clair : « *le département est trop grand, la commune trop petite* » ; en revanche, le Pays est « *la zone géographique dans laquelle la quasi-totalité des hommes sont à la fois producteurs et consommateurs* » ; il est une zone d'interdépendance ville-campagne relativement stable où « *peut être prélevé un impôt juste et clair* ». ¹⁰⁴ Pour le CELIB, c'est là, à la fois, « *un cadre de planification, un cadre de régulation des actions de l'Etat et un cadre de démocratie* ».

Dans son livre blanc « Bretagne, une ambition nouvelle » (1971),¹⁰⁵ le CELIB propose en effet de moderniser toute la Bretagne à partir des Pays, espaces de solidarité ville - campagne. Dans un autre rapport qu'il adopte, en juin 1972, sur « La Promotion des Pays », le CELIB montre que seules de telles unités territoriales peuvent assurer au développement et à l'aménagement du territoire les « *cadres de cohérence* » indispensables. Pour qu'il y ait un « Pays », notait le CELIB, il faut qu'il y ait « *un pôle ou des pôles complémentaires d'entraînement ; des activités complémentaires urbano-rurales ou maritimes ; une certaine force se caractérisant par sa dimension spatiale, son potentiel d'activités et sa capacité à*

¹⁰³ Se référer au tableau de synthèse sur les Comités de pays se trouvant en première partie de l'étude

¹⁰⁴ Loeiz LAURENT, ancien directeur régional de l'INSEE Bretagne

¹⁰⁵ CELIB, Bretagne : une ambition nouvelle, 1971

s'organiser ; un certain être, ou la conscience d'un certain terroir et de certaines solidarités »... A partir de ces critères, le CELIB envisage le mode de fonctionnement des Pays et la répartition de leurs compétences avec la Région qui devient une « fédération de Pays ». Il est prévu une allocation globale destinée à chaque Pays pour assurer le financement des principaux services publics et faciliter la planification locale.

La liste des Pays imaginés par le CELIB est instructive car elle préfigure bien des configurations ultérieures de Pays. On retient le Pays du Haut Léon, animé par Morlaix et sa connurbation Roscoff-Saint-Pol-Carantec ; le Pays du Bas Léon, avec Brest ; le Pays de Quimper, entouré de Douarnenez, Concarneau, Pont L'Abbé..., animant la Cornouaille ; le Pays de Lorient, avec Quimperlé, Hennebont... ; le Pays de Vannes et d'Auray ; le Pays de Redon ou de Basse-Vilaine, au carrefour de 3 départements ; le Pays de Rennes ; le Pays de Fougères ; le Pays de Rance, autour de Dinan, Dinard, Saint Malo et Dol ; le Penthièvre, avec Saint Briec, Quintin et Lamballe ; le Pays du Trégor-Goëlo autour de Lannion-Guingamp et Paimpol ; le Pays de Poher, avec Carhaix et Rostrenen ; le Pays du Centre-Bretagne articulé autour de l'axe Pontivy-Loudéac ; le Pays de Ploërmel...

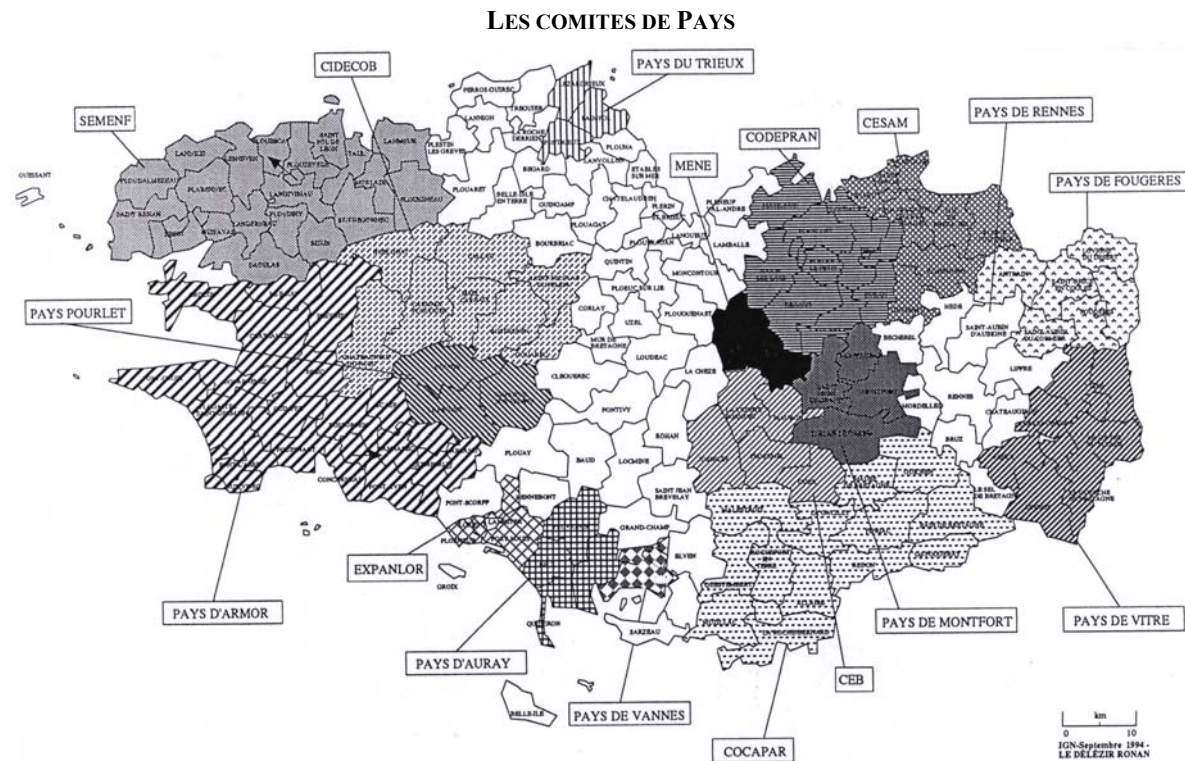
LES PAYS IMAGINES PAR LE CELIB



Source : CELIB

Dans un tel contexte, les comités de Pays fleurissent un peu partout à l'initiative des services publics, des élus, des acteurs locaux. Aux trois comités existants viennent s'ajouter ceux des Pays de Vilaine, Centre Ouest Bretagne, Centre Est, Pontivy-Loudéac, Vitré, Fougères, Rennes, Pays de Rance et quelques autres plus éphémères, soit au total 17 comités de Pays

qui s'organisent en une Fédération des Pays et une Association pour la Promotion des Pays, cellule de réflexion et d'animation de l'ensemble du courant nouveau.



Source : CESR de Bretagne, Territoires de Bretagne : nouvelle approche ?, Rapporteur : Paul HOUÉE, novembre 1994

Au milieu des années 1970, à mesure que la crise économique se prolonge et que se complexifient les problèmes sociaux, les ministères élaborent des procédures d'orientation, de programmation, de contractualisation qu'ils proposent aux collectivités et aux organisations concernées. Acteurs locaux, élus et parfois non élus, responsables socioprofessionnels, apprennent à se rencontrer, à échanger sur leurs problèmes, à élaborer des programmes et à les négocier avec les services publics, sur un territoire plus ou moins délimité et stable. Les démarches, d'abord rigides sous la conduite de l'Etat, s'assouplissent progressivement ; les approches sectorielles se croisent avec des approches plus transversales. Administrations et collectivités apprennent ensemble une culture du projet et du contrat sur des bases territoriales.

En 1975, la DATAR adopte une proposition bretonne en créant les contrats de Pays (quelques 370 contrats dont 17 en Bretagne) : des enveloppes financières émanant de plusieurs sources pour faire coopérer ensemble les partenaires sociaux dans la valorisation de leurs ressources. La DATAR a voulu une démarche simple et souple pour s'adapter à la diversité des demandes, un zonage et un suivi sommaires. A la différence d'autres régions qui ont choisi leurs critères et leurs contrats, l'Etablissement Public Régional (EPR) de Bretagne a préféré abonder les contrats nationaux. Là où existaient au préalable une structure et une pratique de concertation de Pays, les crédits répartis ont produit des résultats, suscité de nouvelles initiatives. Ailleurs, ce fut le saupoudrage, le dépérissement de la dynamique des Pays devenus instructeurs de dossiers et où les mentalités n'étaient pas préparées à la programmation.

Suivit une période (décennie 1980) où la dynamique des Pays eut du mal à reprendre, d'autant plus que d'autres procédures, plus thématiques et donc plus limitées, voyaient le jour.

A partir de 1977, dans le cadre du VII^{ème} Plan, l'Etat a ainsi favorisé la création de **Pays d'accueil touristique** et leur a proposé des contrats en vue de susciter et de coordonner les équipements et les activités d'accueil et d'animation du « tourisme vert » autour de pôles et circuits touristiques, en associant les collectivités, les porteurs de projets et les différents partenaires.

Pour lutter contre le chômage, le Ministère du Travail suscite, en 1982, les **Comités de bassin d'emploi** (CBE)¹⁰⁶ autour d'un pôle pour faire connaître les aides en ce domaine, engager des réflexions et soutenir les initiatives de valorisation des ressources locales et d'adaptation de la formation professionnelle. Sur 300 CBE reconnus entre 1982 et 1985, 18 l'ont été en Bretagne, se confondant parfois avec les comités de Pays. C'est ainsi le cas du CODESPAR,¹⁰⁷ pour le Pays de Rennes, qui remplissait initialement les fonctions de Comité de développement et a également intégré ensuite celles de Comité de bassin d'emplois.

D'autres territoires de coopération voient également le jour, au gré de la gestion des financements communautaires notamment : programme LEADER et ses **groupements d'action locale** (GAL) (par exemple celui du Centre Ouest Bretagne (GALCOB)) et MORGANE I et II.¹⁰⁸

Il faut attendre les années 1990 pour que l'idée de Pays réapparaisse et se concrétise plus que jamais.

Dès 1990, la Fédération des Pays de Bretagne propose un découpage de la Région en 23 Pays.

Le CESR de Bretagne, quant à lui, dans un rapport de 1994,¹⁰⁹ présente divers découpages possibles, réfléchissant aux périmètres de Pays « *dont le développement éviterait une surconcentration métropolitaine et permettrait de rassembler l'essentiel des activités et des ressources autour de quelques pôles rayonnants* » ; leur développement devrait aussi « *éviter un saupoudrage néo-ruraliste des activités, dans une logique de répartition trop égalitaire* ». Pour les membres de l'assemblée consultative, le Pays apparaît plus que jamais comme « *le sommet coordonnant les initiatives de développement local, le lieu de la planification décentralisée, le partenaire normal de la Région et de l'Etat pour leur politiques d'aménagement* ». L'idée est de ne pas voir un Pays « *décrété* », mais « *un Pays qui se construit progressivement autour d'un projet, d'une identité, de réalisations et d'initiatives partagées avant d'être reconnu* »... Alors que le CELIB, en 1973, concevait 18 Pays, le CESR, 20 ans plus tard, préconise plusieurs scénarios organisés selon les cas, autour de 14,

¹⁰⁶ Comité de bassin d'emploi : structure de développement local organisée à l'échelle des bassins d'emploi (en tenant compte des zones d'emploi repérées par l'INSEE et des réalités historiques, culturelles et économiques) par la volonté des élus, des acteurs socio-économiques locaux appuyés par l'Etat et les collectivités territoriales. Il agit pour la création d'emplois et d'activités, la formation et l'insertion, l'aménagement et le développement des territoires

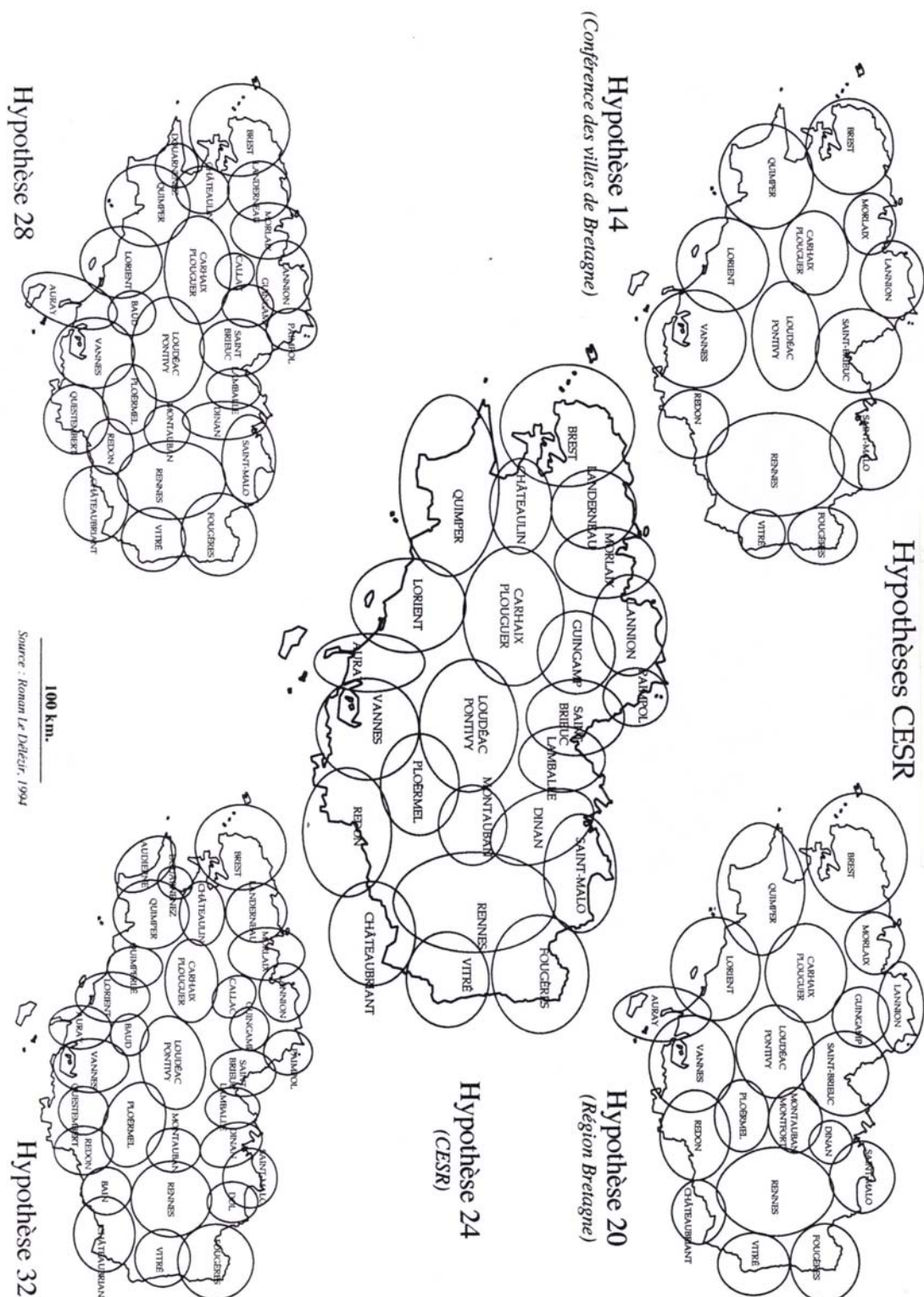
¹⁰⁷ CODESPAR : Comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes, qui assure aussi à présent les fonctions de Conseil de développement du Pays de Rennes et de l'Agglomération rennaise

¹⁰⁸ Programme MORGANE : ce programme permettait la mobilisation, à l'échelle de la Bretagne, des fonds structurels européens

¹⁰⁹ CESR de Bretagne, *Territoires de Bretagne : nouvelle approche ?*, Rapporteur : Paul HOUÉE, novembre 1994

18, 20, 24, voire 28 ou 30 Pays. C'est le scénario des découpages en 24 Pays qui retient toutefois sa préférence.

LES HYPOTHESES DU CESR DE BRETAGNE EN 1994 POUR LE DECOUPAGE DES PAYS



Source : CESR de Bretagne, Territoires de Bretagne : nouvelle approche ?, Rapporteur : Paul HOUÉE, novembre 1994

De son côté, dès le début de 1994, le Conseil régional de Bretagne met au point un Programme Régional d'Aménagement du Territoire (PRAT) dont l'objet est de faciliter l'essor de certains territoires, les plus faibles. Des soutiens, très différenciés selon les zones retenues, sont accordés à des territoires invités à présenter leurs projets, et les découpages sont assez proches des Pays envisagés par le CELIB ; ils sont aussi proches de ceux qui, quelques années plus tard, seront reconnus par les lois d'aménagement du territoire (PASQUA et VOYNET).

La seconde moitié des années 1990 se caractérise en effet par deux lois majeures qui créeront officiellement les Pays et les érigeront en structures de coopération pour les EPCI créés quelques années plus tôt (par la loi ATR de 1992).

La reconnaissance des Pays « nouvelle génération » date de 1995 (Loi « PASQUA »). Une nouvelle définition est intervenue le 25 juin 1999 avec la Loi « VOYNET » ou Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), modifiée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003.

1.2. Une longueur d'avance en Bretagne

La *loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite Loi PASQUA*, est venue consacrer juridiquement la notion de Pays. Cette loi s'était fixé pour objectif d'accentuer, à des échelles d'action plus large que l'intercommunalité, la fédération souple de communes, de groupements de communes et d'acteurs socioprofessionnels ou associatifs autour d'une « *communauté d'intérêts économiques et sociaux* » et d'un « *projet commun de développement* ». Dans le prolongement de la loi, une expérimentation fut lancée au niveau national, à travers le soutien sélectif, à partir d'un appel à projets de 42 démarches de « Pays tests » ou Pays de préfiguration, destinés à expérimenter sur le terrain de nouvelles formes d'aménagement et d'animation du territoire. En effet, dans l'esprit du législateur, il ne s'agissait pas d'ajouter un échelon administratif de plus, mais de reconnaître des lieux privilégiés pour la coopération intercommunale. En parallèle à cette initiative nationale, d'autres démarches de Pays devaient faire l'objet d'une « constatation » par les Commissions Départementales de Coopération Intercommunale (CDCI).

La Bretagne, pour qui la notion de Pays n'était pas nouvelle, adhère rapidement à la dynamique. Ainsi, deux Pays sont retenus comme « Pays tests » (Pays de Redon et Vilaine, Pays du Centre Est Bretagne), sous l'influence de leurs leaders politiques auprès de la DATAR, qui doit y adjoindre la partie costarmoricaine du Centre Ouest Bretagne. A cela s'ajoutent quatre Pays constatés par les CDCI et les Préfets (Pays du Centre Bretagne, Auray, Dinan, Brocéliande). Ces Pays élaborent leurs dossiers, créent un comité de pilotage et des commissions de travail relativement ouvertes, formées autour de thèmes essentiels du territoire, mais doivent attendre les nouvelles directives nationales.

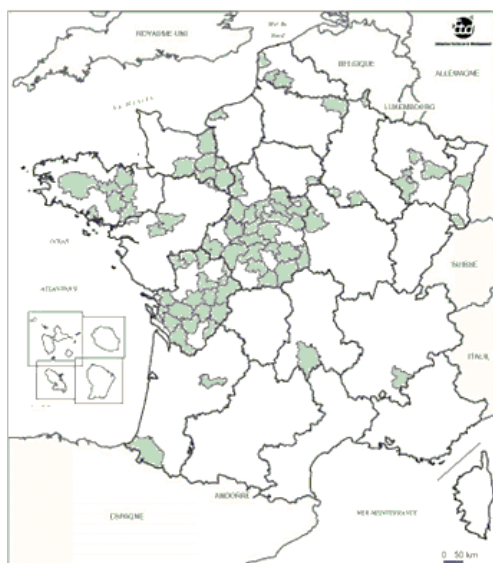
En effet, la loi « PASQUA » va être modifiée par la *loi « VOYNET » ou loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999* qui, si elle en respecte l'esprit, va néanmoins introduire un certain nombre d'innovations. Elle va tout d'abord redéfinir la notion de Pays. Celui-ci est à présent défini comme une *entité cohérente sur le plan géographique, culturel, économique ou social*. Une fois le périmètre et le nom choisis, un Conseil de développement est constitué afin de faire émerger collectivement un projet de développement inscrit dans une charte. En effet, la principale

innovation de la LOADDT réside dans la création de ces Conseils de développement où les acteurs locaux (Etablissements consulaires, organisations patronales, fédérations associatives, syndicats de salariés...) sont mobilisés dans l'élaboration des Pays et de leurs chartes. Enfin, la nouvelle loi va imposer un dossier de candidature plus élaboré pour être reconnu (en deux temps : périmètre d'étude, puis périmètre définitif).

Aux Pays constatés précédemment, vont alors s'ajouter treize Pays reconnus en novembre 2000 et deux derniers en novembre 2001. Ainsi, la Bretagne va, très rapidement, être intégralement couverte de Pays.

UNE COUVERTURE EN PAYS PLUS RAPIDE EN BRETAGNE QU'AILLEURS

Au 1er janvier 2000



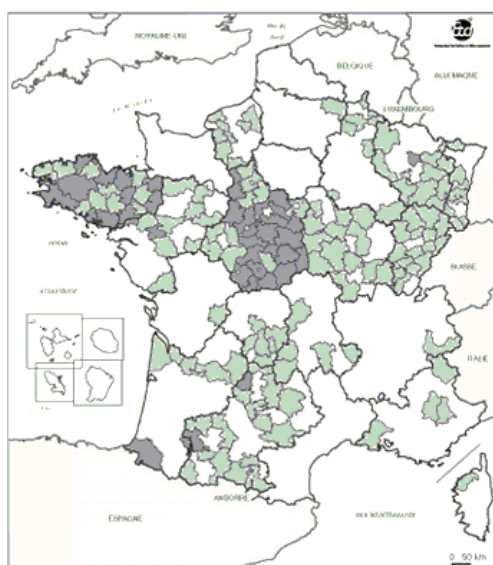
Au 1er janvier 2001



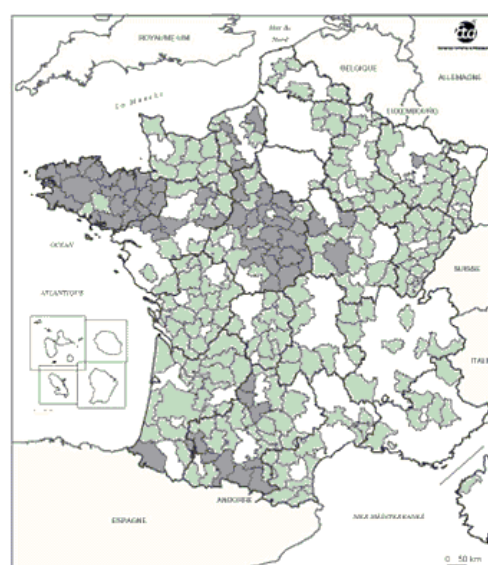
■ Pays loi Voynet

■ Pays Loi Pasqua

Au 1er janvier 2002



Au 1er janvier 2003

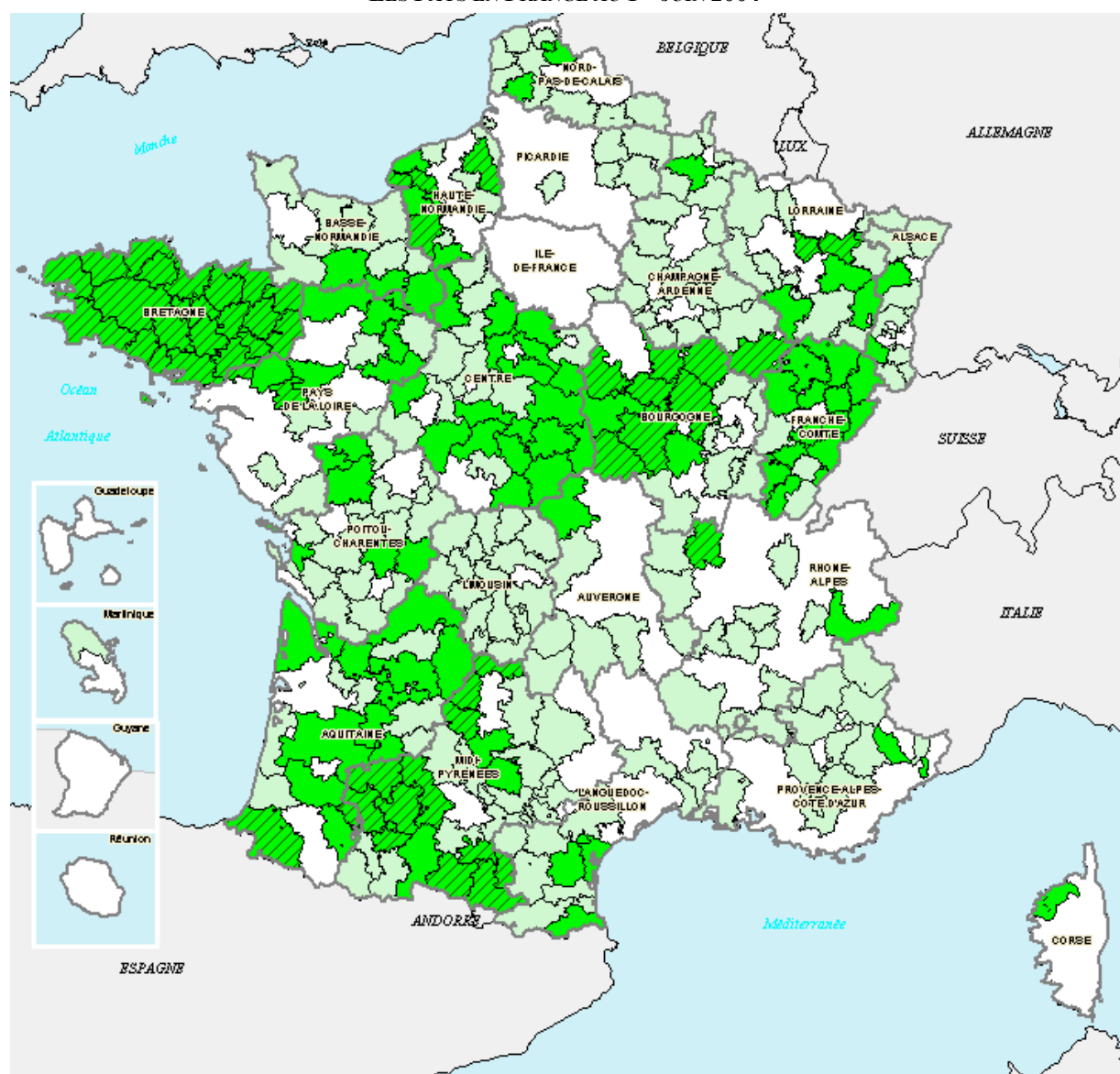


■ Périmètre définitif

■ Périmètre d'étude

Source : DATAR, www.datar.gouv.fr

Les cartes précédentes en témoignent, la Bretagne se distingue des autres régions par l'avance qu'elle a prise dans son adhésion à la démarche de Pays. Cette avance se confirme en 2004, aussi bien en termes de Pays constitués que de nombre de contrats de Pays signés.

LES PAYS EN FRANCE AU 1^{ER} JUIN 2004

Données cartographiques : Franciliens © Tous droits réservés

Source des données : ETD - DATAR

Administratif

□ Régions

Périmètres de pays (ETD, 01/06/2004)

- Contrats de pays
- Périmètres définitifs
- Périmètres d'étude

Source : DATAR, www.datar.gouv.fr

La Bretagne reste, en 2004, la région la plus avancée en matière de couverture en Pays, avec l'intégralité de sa population concernée, comme le montre le tableau suivant.

100% DE LA POPULATION BRETONNE DANS UN PAYS EN 2004

	Nombre de pays reconnus	Nombre de pays en projet	Nombre de pays reconnus ou en projet	Part de la population résidant dans un pays
Alsace*	2	8	10	68 %
Aquitaine*	13	9	22	67 %
Auvergne*	1	7	8	33 %
Basse-Normandie*	7	4	11	94 %
Bourgogne	12	3	15	50 %
Bretagne*	21	0	21	100 %
Centre	20	10	30	68 %
Champagne-Ardenne*	6	17	23	74 %
Corse	1	0	1	7 %
Franche-Comté*	15	2	17	83 %
Haute-Normandie*	8	5	13	50 %
Ile-de-France	0	1	1	0.2 %
Languedoc-Roussillon*	3	11	14	49 %
Limousin*	0	17	17	99 %
Lorraine*	5	9	14	43 %
Martinique	0	1	1	28 %
Midi-Pyrénées*	20	11	31	66 %
Nord - Pas-de-Calais	2	9	11	34 %
Pays de la Loire*	9	6	15	36 %
Picardie*	0	7	7	24 %
Poitou-Charentes	8	15	23	58 %
Prov. - Alpes- Côte d'Azur*	6	9	15	13 %
Rhône-Alpes*	5	9	14	21 %

* région concernée par un ou plusieurs pays interrégionaux. Il existe 12 pays interrégionaux dont 5 reconnus et 7 en projet.

Source : ETD, Etat des lieux des Pays au 1^{er} septembre 2004

Ces Pays « nouvelle génération » ont élaboré des chartes de développement et font l'objet d'une contractualisation avec l'Etat et la Région dans l'objectif de traduire les orientations de ces Chartes en actions. Le financement de ces contrats de Pays fait l'objet de fonds réservés au sein du volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région.

Ainsi que l'indique Elizabeth ALLAIRE, Préfet du Morbihan,¹¹⁰ l'Etat a incité les territoires à se regrouper en Pays et en agglomérations par un volet réservé du Contrat de Plan Etat-Région (CPER) (volet territorial) et un volet réservé des fonds FEDER (Fonds européen de développement régional). « *La philosophie de ces volets est de soutenir des projets émanant des acteurs locaux, et non pas de l'Etat. Contrairement au reste du CPER pour lequel on est dans une logique descendante des projets ; avec les Contrats de Pays et d'agglomération, on est dans une logique ascendante, où les projets sont présentés à l'Etat par les acteurs locaux. Ce sont donc les acteurs locaux qui doivent maîtriser leur développement et mettre en œuvre les dynamiques de travail les plus adaptées. Il faut leur faire confiance pour cela et prendre garde à ne pas tomber dans un « jacobinisme régional » qui découlerait d'un souci de*

¹¹⁰ Audition de Mme Elizabeth ALLAIRE, Préfet du Morbihan, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 mai 2004

rationalisation. Dans ce domaine, la loi et l'Etat doivent s'adapter aux dynamiques locales et, en aucun cas, imposer à des communes de travailler ensemble ; cela serait contre-productif».

La Bretagne est également en avance en ce qui concerne la signature de ces contrats puisque, comme le montrent la carte précédente et le tableau suivant, c'est la seule région, à l'heure actuelle, où les Pays ont tous contractualisé. Près de la moitié des contrats de Pays sont signés en Midi-Pyrénées et en Bourgogne, et les deux tiers en région Centre. Dans les autres régions, la signature de contrats reste marginale au regard du nombre de Pays existants.

LA BRETAGNE, SEULE REGION OU LES PAYS ONT TOUS CONTRACTUALISE

	Nombre de pays reconnus	Nombre de contrats	Signature avant 2002	Signature en 2002	Signature en 2003	Signature avant le 1 ^{er} septembre 2004
Aquitaine	10	1		1		
Bourgogne	15	7		2	3	2
Bretagne	20	20		3	14	3
Champagne-Ardenne	23	1				1
Centre	30	19	17			2
Haute-Normandie	13	7			2	5
Lorraine	14	2			2	
Midi-Pyrénées	31	12			4	8
Pays de la Loire	15	1		1		
Rhône-Alpes	14	1				1
Interrégionaux	2	2		1	1	
TOTAL	187	73	17	8	26	22

*Seuls les régions concernées par des Pays ayant contractualisé apparaissent ici
Source : ETD, Etat des lieux des Pays au 1^{er} septembre 2004*

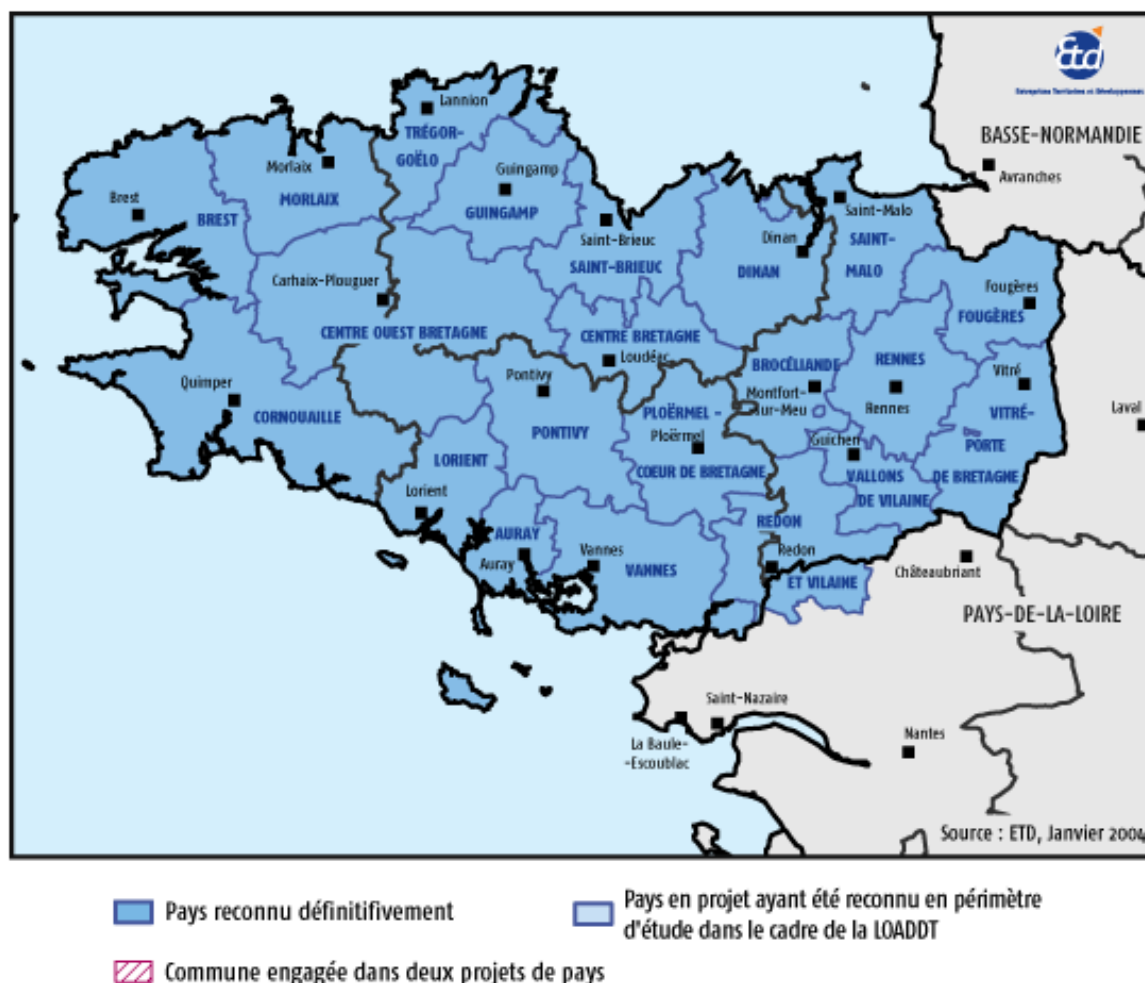
Précisons enfin que les nouvelles dispositions introduites par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003, modifiant la LOADDT n'auront que peu d'effets en Bretagne. En effet, le principal changement qu'il faut en retenir est la suppression de la reconnaissance des Pays en deux phases (périmètre d'étude / périmètre définitif). Désormais les communes ou les EPCI à fiscalité propre concernés adressent au préfet leurs délibérations portant sur la charte de développement du Pays et son périmètre. Après avis des Conseils régionaux et généraux, le Préfet vérifie que le Pays peut être formé et publie son périmètre par arrêté. Or, à cette date, la quasi-totalité des Pays bretons s'étaient déjà constitués en périmètres définitifs.

1.3. 21 territoires de coopération intercommunautaire

Aujourd'hui, la Bretagne est maillée de 21 Pays.¹¹¹

¹¹¹ Voir le tableau synthétique de leurs caractéristiques en annexe 10

LES PAYS EN BRETAGNE AU 1^{ER} JANVIER 2004



Source : ETD, www.projetdeterritoire.com

Les Pays de Bretagne répondent, dans leur ensemble, correctement à l'objectif d'équilibrage des enjeux urbains et ruraux. Ils peuvent être classés en quatre groupes :¹¹²

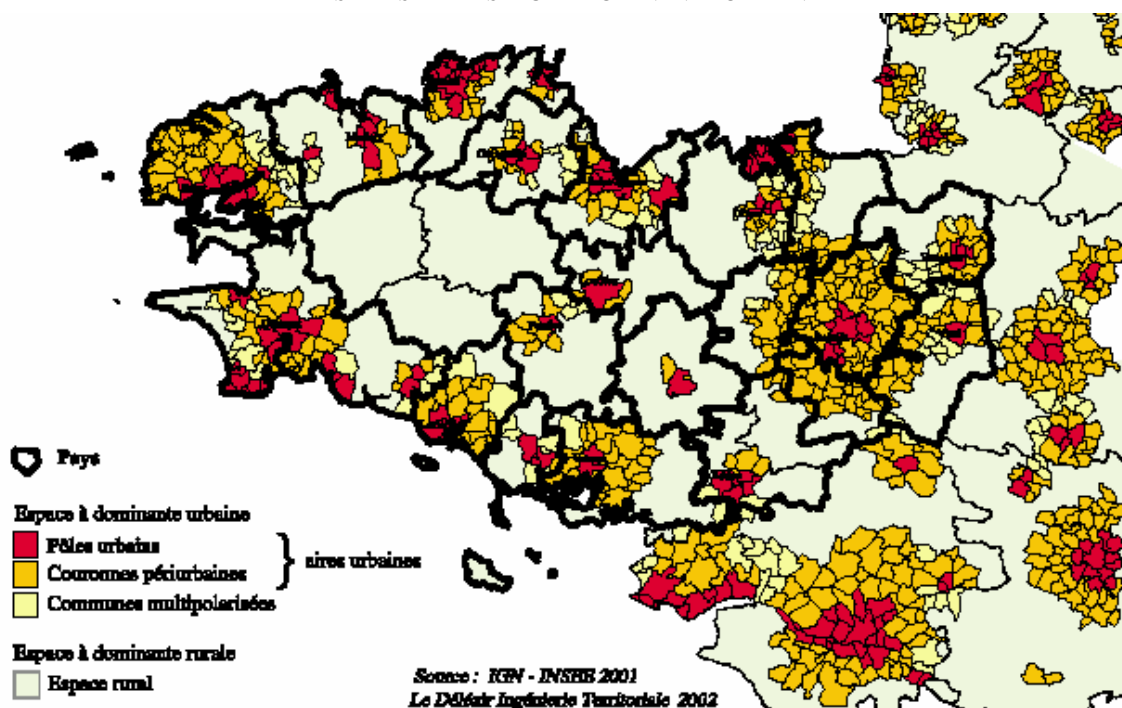
- Le *Pays de Brest* et ceux de *Rennes*, *Vallons de Vilaine*, et *Brocéliande*, sont entièrement polarisés par les deux grandes agglomérations bretonnes. La quasi-totalité de l'espace de ces quatre Pays est de type urbain ou périurbain ; leur développement répond à des enjeux métropolitains.
- Les quatre *Pays du littoral sud* – *Vannes*, *Auray*, *Lorient* et *Cornouaille* –, ainsi que les *Pays du Trégor-Goëlo*, de *Saint-Brieuc* et de *Saint-Malo*, sur la côte nord, sont fortement polarisés par leur agglomération centrale, parfois relayée par des pôles secondaires dynamiques (notamment dans le Pays de Cornouaille ou celui du Trégor-Goëlo). Les enjeux urbains sont majeurs, mais le caractère littoral joue également un rôle important dans leur développement, notamment sur le plan démographique et touristique.
- Les cinq Pays de la Bretagne centrale – *Ploërmel-Cœur de Bretagne*, *Centre-Bretagne*, *Centre-Ouest-Bretagne*, *Pontivy*, *Redon* et *Vilaine* – sont au contraire des

¹¹² Source : INSEE, Région Bretagne, *L'espace breton*, Les dossiers d'Octant, n°45, septembre 2003

Pays à forte dominante rurale, peu polarisés par leur ville centrale de petite taille (moins de 15 000 habitants). Le Pays de Redon présente la particularité de regrouper des communes de trois départements (Ille-et-Vilaine, Morbihan, Loire-Atlantique) et deux régions (Bretagne et Pays de la Loire).

- Les Pays de *Vitré, Fougères, Dinan, Guingamp et Morlaix*, enfin, ont un caractère plus contrasté : autour d'une ville centrale de taille moyenne – 15 000 à 30 000 habitants – subsiste un large espace à dominante rurale. Vitré et Fougères sont limitrophes de l'espace urbain rennais et soumis à l'influence éloignée de la capitale régionale. Morlaix, Guingamp et Dinan sont des espaces plus autonomes, malgré le développement de l'influence briochine sur la partie Est du Pays de Guingamp.

LES PAYS ET L'ESPACE A DOMINANTE URBAINE



Source : IGN – INSEE, LE DELEZIR Ingénierie territoriale, 2002

La cohérence des Pays bretons, comme bassins de vie et d'emplois, est confirmée par les statistiques des migrations alternantes : dans 19 Pays sur 21, plus des trois quarts des actifs résidents du Pays y travaillent. Les deux seules exceptions notables sont les Pays de Brocéliande et des Vallons de Vilaine, Pays périurbains de l'espace rennais : plus de la moitié des actifs résidant à Brocéliande, et 62% des actifs résidant dans les Vallons de Vilaine, travaillent en dehors de leur Pays, et, pour la plupart, dans l'agglomération rennaise.

On peut considérer que la configuration de l'armature urbaine bretonne s'est révélée très propice à la constitution de Pays, d'autant qu'aucune métropole n'écrasait le territoire régional : les pôles urbains sont nombreux, assez bien répartis sur tout le territoire, de tailles plutôt modestes (sauf Rennes, Brest, Lorient, Saint Briec, voire Saint Malo...), mais leur action est relayée par un important maillage de bourgs, eux-mêmes à la tête de structures intercommunales : il y a bien là « une continuité entre intercommunalité de gestion et supra-

communauté de projets ». ¹¹³ Dans quelques cas, il est vrai, la crainte de certaines villes a conduit à la création de Pays de taille plus modeste (cas du Pays de Brocéliande ou des Vallons de Vilaine, en réaction à Rennes ; du Pays d'Auray en réaction à Vannes ; du Pays de Dinan, en réaction à Saint Malo...).

Cette continuité entre intercommunalité de gestion et supra-communauté de projets est logique puisque les EPCI ont un rôle actif dans la constitution, mais également le fonctionnement du Pays. En effet, les Pays sont composés par les EPCI et les communes « isolées » lorsqu'il en existe sur le territoire.

L'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifiée laisse aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le territoire du futur Pays l'initiative de l'élaboration du projet commun de développement durable. Parmi ceux-ci, une ou plusieurs collectivités peuvent prendre l'initiative de proposer aux autres la constitution du Pays. A aucun moment, la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifiée n'impose de constituer une structure particulière pour porter le Pays : elle précise que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés définissent librement les modalités d'organisation du Pays. Toutefois, il peut être conseillé aux collectivités constituant le Pays de mettre en place a minima une association support de l'ingénierie territoriale (notamment pour l'animation du Pays, et la conduite des études préalables à la définition de la stratégie de développement). Une structure préexistante peut servir de support après éventuelle modification de ses statuts.

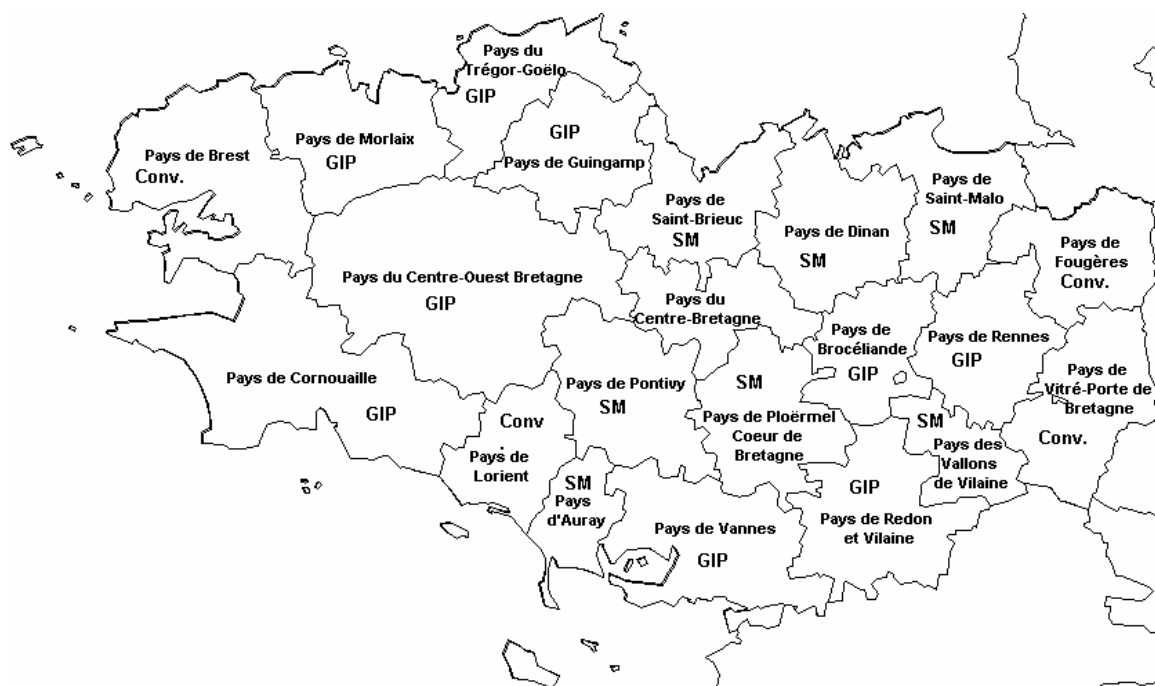
On rencontre généralement trois types de statuts juridiques pour les Pays :

- la simple **association** (convention) entre EPCI. Elle a l'avantage de ne pas obliger à créer une structure supplémentaire, mais l'inconvénient d'un statut flou sur les droits et obligations des différents signataires.
- le **groupement d'intérêt public de développement local** (GIP). Il a l'avantage de permettre l'association de personnes morales publiques et privées. Il privilégie donc le partenariat entre l'ensemble des acteurs publics et privés du développement local, les collectivités publiques disposant d'une majorité dans les instances de décisions. Mais il a l'inconvénient d'un statut juridique incertain (possibilité de recrutement de personnel...) qui l'oblige à confier la mise en œuvre des projets à ses collectivités membres. On l'a déjà dit, ce statut est appelé à évoluer (voir la première partie de ce rapport).
- le **syndicat mixte**. Il présente l'avantage de permettre au Pays d'assurer, dans le cadre de ses compétences, la mise en œuvre d'actions programmées. Mais il ne permet pas d'associer les personnes de droit privé, à la différence des GIP. La répartition des rôles se fait entre un Conseil de développement, lieu de débat et d'idées et instance d'évaluation, et la mise en œuvre des projets par le syndicat mixte.

¹¹³ R. LE DELEZIR, *Les « Pays » en Bretagne, sur la pertinence d'une nouvelle organisation territoriale*, Thèse de doctorat sous la direction de G. BAUDELLE, Rennes, janvier 1998.

Parmi les 21 Pays bretons, 9 sont des groupements d'intérêt public (GIP) de développement local, 8 des syndicats mixtes (SM) et 4 sont régis par une convention (Conv.) entre EPCI et communes isolées.

DES PAYS AUX STATUTS DIVERS (2004)



Le périmètre du Pays a l'obligation légale de respecter les limites des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifiée). Lorsque la création ou la modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre est susceptible de modifier le périmètre d'un ou plusieurs Pays, le(s) Préfet(s) de région concernés doivent alors engager la modification du périmètre du ou des Pays concernés.

Enfin, la structure de Pays, si elle élabore les projets, ne peut recevoir les financements du volet territorial du Contrat de Plan. Ce sont donc ***les communautés qui sont destinées à être les maîtres d'ouvrage de nombreux projets décidés à son échelle. Pour demeurer un organisme léger, recentré sur des missions d'études, d'animation et de conception, le Pays a nécessairement besoin de s'appuyer sur les groupements intercommunaux.***

Ainsi, le Pays apparaît comme un moyen pour plusieurs EPCI de se regrouper et d'élaborer un projet commun de développement à une échelle supra-communautaire. Françoise GATEL, Présidente de la Communauté de communes du Pays de Châteaugiron, va dans ce sens quand elle évoque deux leviers de développement pour son territoire : « *le premier levier dont dispose la Communauté de communes réside dans l'attraction qu'exerce le Pays de Rennes auquel elle adhère. 60 000 habitants seront accueillis d'ici dix ans et la communauté de communes reste attentive à l'élaboration d'un bassin de vie. Le second levier réside dans la coopération avec les établissements publics de coopération intercommunale voisins. Il s'agit en effet d'une condition nécessaire au développement de la Communauté de communes qui peut se faire dans le cadre du Pays de Rennes, notamment à travers l'élaboration du SCOT*

*de Pays. Le Pays de Rennes est une opportunité pour les communautés de communes de se rencontrer. La coopération inter-intercommunale est nécessaire ».*¹¹⁴

Joseph-François KERGUERIS, Président du Conseil général du Morbihan,¹¹⁵ considère à ce sujet que « *Le Pays est un territoire pertinent d'étude, de programmation et d'action déléguée. En aucun cas, il ne s'agit d'un lieu de compétition de pouvoir avec le Département et le Canton. Le Pays permet de rassembler des acteurs qui travaillaient déjà ensemble auparavant mais en formalisant à présent ces relations. Le Pays sert de bureau d'étude pour les Communautés de communes. Il a permis de fixer les projets et d'en accélérer la réalisation. Cette dynamique est positive, notamment dans la mesure où on constate que ce sont rarement les moyens qui manquent, mais plutôt les projets. Les Pays ont également leur pertinence, notamment dans le domaine social. L'apport de la société civile dans la démarche est essentiel. Le Pays est donc un espace de travail en commun et un outil pertinent dans une boîte à outils plus large* ».

2. DES DISPARITES DE FONCTIONNEMENT ASSORTIES DE DIFFICULTES ET D'INCERTITUDES

La loi de 1999 régissant la mise en place institutionnelle des Pays comptait au nombre de ses objectifs, d'une part de générer une *modification des relations entre collectivités territoriales* et, d'autre part, de *favoriser l'expression de la démocratie locale*.

Sur le premier point, l'objectif semble partiellement atteint. De nombreuses modifications et améliorations des pratiques peuvent être constatées, même si, souvent, les élus n'ont pas résisté à la tentation de transformer le « Pays projet » en « Pays tiroir caisse » permettant l'ouverture au droit à subvention pour les projets locaux.

Sur le deuxième point, à part quelques très rares réussites, l'objectif ne semble pas atteint, ni par les élus, ni même par les Conseils de développement. Ce résultat s'explique tout autant par une absence de moyens pour mettre en œuvre l'expression de la démocratie, que par un manque de savoir faire des acteurs (politiques et société civile). L'institutionnalisation de leurs rapports et de leurs pratiques semble être devenue l'alternative de l'absence de mise en œuvre de la démocratie de proximité.

Dans le cadre de la préparation du prochain Contrat de Plan Etat Région, le réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne a réalisé un bilan sur la contribution des Conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne. Pour ce faire, un questionnaire a été établi auquel chaque Pays a répondu. Les résultats de cette enquête apportent des enseignements intéressants qui viendront étayer cette partie.¹¹⁶

2.1. Des Pays trop rapidement constitués en Bretagne ?

On l'a vu, la Bretagne est la région qui a connu la couverture en Pays la plus rapide. Mais, cette rapidité de constitution des Pays ne s'est-elle pas faite au détriment de leur philosophie

¹¹⁴ Audition de Mme Françoise GATEL, Présidente de la Communauté de communes du pays de Châteaugiron, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

¹¹⁵ Audition de M. François-Joseph KERGUERIS, Président du Conseil général du Morbihan, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 mai 2004

¹¹⁶ Réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne, *Contribution des Conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne*, novembre 2004

première qui est d'associer le plus grand nombre d'acteurs autour de la réalisation d'un projet commun ?

L'analyse de plusieurs Pays peut conduire à s'interroger sur un certain nombre de points.

Tout d'abord, on constate à présent, une fois la phase d'élaboration de la charte de développement achevée et celle de contractualisation lancée, que certains Pays se sont davantage constitués dans une logique de guichet que dans une logique de projets. L'enquête réalisée par le réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne fait ressortir que, même si l'originalité et l'innovation de la démarche Pays repose sur la définition d'un projet de territoire, « *certaines Pays rappellent que les élus qui siègent au Pays ont une légitimité communale. Le Pays n'est alors pas considéré comme un espace de projet mais seulement comme une source de financement complémentaire. Toutefois, la difficulté à élaborer un projet commun ne caractérise pas uniquement certains élus. De leur côté, les acteurs de la société civile (associatifs notamment) peinent également à construire un projet partagé* ».

Ainsi que le propose le réseau des Présidents de Conseils de développement, une meilleure formation des élus et des acteurs de la société civile semble nécessaire pour aider au passage d'une logique de guichet à une logique de projet et aller au-delà de la seule légitimité communale.

Par ailleurs, on note également une certaine difficulté à bâtir un véritable projet de développement à l'échelle du Pays. L'élaboration des chartes a pu en être une illustration. En effet, certaines d'entre elles ont été rédigées très vite, sans doute trop vite, sans prendre le temps d'associer et d'impliquer les acteurs du Pays. Cela explique que, lorsque l'on compare les chartes des 21 Pays bretons, certaines d'entre elles semblent très proches et font peu ressortir les particularités et les priorités de chaque Pays. Leur analyse permet de dégager trois grands champs de préoccupations : le développement socio-économique, l'organisation des services de proximité et la gestion durable de l'espace. En revanche, certaines orientations ne sont ensuite que relativement peu déclinées, explicitées, y compris lors de la phase de contractualisation.

Les Conseils de développement ont ici un rôle essentiel, en insufflant une dynamique participative, pour stimuler les pratiques gestionnaires et éviter que les Pays ne soient que des guichets supplémentaires.

Malgré l'avancée de la région, certains Pays ont connu plus de difficultés que d'autres à se mettre en place. A ce sujet, on remarque que, dans des territoires où la coopération intercommunale est ancienne (EPCI), la démarche de Pays a mieux fonctionné. Ainsi, dans le Morbihan, où les EPCI à fiscalité propre mettent, ou ont mis, plus de temps à voir le jour, les Pays semblent avoir connu davantage de difficultés d'installation et de fonctionnement. Cela se vérifie même pour les territoires qui avaient l'habitude d'associer la société civile, notamment par la biais de Comités de bassins d'emplois. Le Pays d'Auray, dans lequel un Comité de bassin d'emplois existe depuis longtemps mais où l'intercommunalité à fiscalité propre est très récente et encore inachevée, est à ce titre particulièrement intéressant à étudier. En effet, sur ce territoire, le Pays s'est constitué bien avant les EPCI. Or, même si la situation semble s'être améliorée, le Pays a connu des difficultés de fonctionnement et a mis du temps

à trouver la bonne façon d'associer la société civile par le Conseil de développement. Faut-il voir une corrélation entre ces difficultés et l'intercommunalité tardive ? Cela n'est sans doute pas dénué de sens dans la mesure où l'on peut considérer que les acteurs avaient sans doute moins l'habitude de travailler ensemble qu'ailleurs.

Si à présent, la Bretagne est effectivement couverte par 21 Pays, certains d'entre eux présentent néanmoins quelques signes d'essoufflement et semblent portés « à bout de bras » par une poignée d'acteurs qui croient encore à la démarche.

2.2. Des Conseils de développement participatifs ?

Le Conseil de développement est une instance qui permet d'associer les acteurs socio-économiques d'un Pays ou d'une agglomération à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet de territoire. Il s'agit de l'une des innovations majeures de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999, qui a été confirmée par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003.

On l'a dit à maintes reprises, leur apport est essentiel dans la démarche de Pays. En Bretagne, leurs situations sont très diverses selon le Pays. Néanmoins, depuis quelques mois, bon nombre d'entre eux semblent connaître des difficultés qui pourraient remettre en cause, si elle n'étaient pas réglées, à terme, la dynamique même des Pays.

2.2.1. Des Conseils aux compositions et modes de fonctionnement disparates

2.2.1.1. La composition des Conseils de développement des Pays en Bretagne

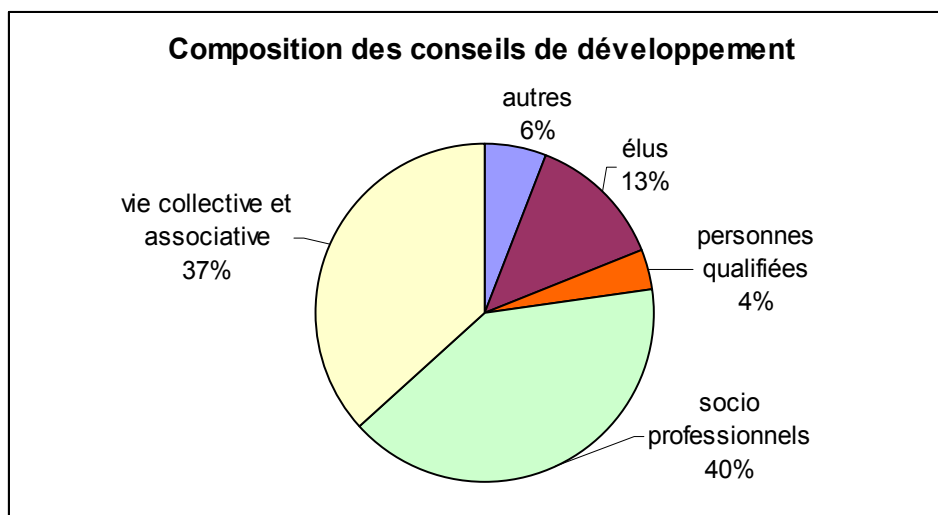
Selon les textes réglementaires, le Conseil de développement est librement organisé par les élus des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale ou des communes. On peut distinguer trois modalités de désignation des membres du Conseil de développement (en dehors de la nomination directe par les élus, peu conforme à l'esprit de la loi) :

- la désignation par des organismes fédérateurs jouant le rôle de relais et de mobilisateur de leur secteur d'activité ;
- le recours à une élection par famille d'acteurs après appel à candidatures ;
- l'intégration des personnes et organismes s'étant déclarés intéressés lors de la phase initiale d'information et de mobilisation.

La loi du 2 juillet 2003 reste peu précise à propos de la composition du Conseil de développement, indiquant seulement qu'il doit comprendre, notamment, des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du Pays. Rien n'empêche donc que des élus fassent partie du Conseil de développement, mais il est logique de penser qu'ils doivent y rester minoritaires.

En Bretagne, les Conseils de développement rassemblent en moyenne 100 membres¹¹⁷ (de 50 à plus de 300 pour les Pays de Dinan et du Centre Ouest Bretagne) et environ 60 participants réguliers (de 30 à 200). De manière générale, les socio professionnels et les représentants de la vie collective et associative sont les plus nombreux comme l'illustre le graphique suivant.

¹¹⁷ Voir le tableau synthétique de la composition des Conseils de développement des Pays bretons en annexe 11



Source : Réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne, Contribution des Conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne, novembre 2004

Cette répartition moyenne n'est pas représentative de tous les Pays puisque près de la moitié des membres du Conseil de développement du Pays de Redon et Vilaine sont des élus alors qu'ils sont absents dans 8 Conseils de développement. Autre exception : le Pays de Pontivy où la majorité (57 %) des membres sont classés dans la catégorie « autres ».

Parmi les 17 Conseils de développement ayant choisi de répartir leurs membres selon différents collèges, seulement huit y associent les élus. Dans les autres cas, ils sont invités à participer aux commissions ouvertes. Parmi les quatre Conseils de développement qui ont préféré un fonctionnement plus souple (sans collèges), deux Pays (Guingamp et Pontivy) ont précisé, dans leurs statuts, que les élus ne pouvaient être Présidents de commission.

La présence ou l'absence des élus a d'ailleurs été la question la plus débattue lors de la composition des Conseils de développement. Il ne s'agit pas d'une question simple : « *Inclure les élus c'est faire du Conseil de développement un enjeu politique et réduire la liberté d'expression ; ne pas les intégrer, c'est une coupure factice et néfaste* ». ¹¹⁸ Tous les Pays ne semblent d'ailleurs pas encore avoir trouvé une formule pleinement satisfaisante pour impliquer les élus dans le Conseil de développement.

Dans le cadre de l'avis qu'il a présenté lors de la CRADT ¹¹⁹ de novembre 2001, le CESR de Bretagne a précisé que la présence d'élus pouvait « *être souhaitable* ». Par ailleurs, à l'occasion d'un discours présenté devant l'assemblée générale du Conseil de développement du Pays de Vannes, le 18 juin 2001, le Président du CESR, Yves MORVAN, semblait également aller dans ce sens en précisant que, selon lui, la recommandation est effectivement d'avoir le moins d'élus possible dans les Conseils de développement, mais que, toutefois, leur présence peut ne pas être inintéressante dans la mesure où ils peuvent faire « *le pont avec le GIP. [...] En avoir trop, c'est très embêtant car on peut avoir des pressions des élus sur les socioprofessionnels. [...] Ce qui est important, c'est surtout que le Conseil de développement conserve son indépendance et son franc-parler par rapport à la classe politique. Chacun a sa vocation* ». En effet, la présence d'élus dans le Conseil de développement peut permettre de

¹¹⁸ Association pour la promotion des Pays en Bretagne, *La mise en place des Pays et des conseils de développement en Bretagne*, mars 2002

¹¹⁹ CRADT : Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire

relayer les travaux et les propositions du Conseil de développement auprès de la structure de Pays. Cela est particulièrement important, encore plus à un moment où, comme on le verra tout à l'heure les Conseils de développement traversent une certaine « crise de confiance ». Certains Conseils de développement qui ne comptaient pas d'élus dans leurs membres et qui étaient confrontés à des difficultés de fonctionnement ont d'ailleurs récemment choisi de modifier leurs statuts et d'intégrer un collège d'élus. C'est par exemple le cas du Pays d'Auray, en novembre 2004.

La présence d'élus n'est pas une solution pour résoudre tous les problèmes. Néanmoins, elle peut être utile au bon fonctionnement du Conseil de développement à condition de ne pas être démesurée et que le Conseil de développement ne soit pas présidé par l'un d'entre eux.

Il faut préciser que certains Conseils de développement, dans leur composition, ne portaient pas de rien. En effet, en Bretagne, des Pays tels que les Pays d'Auray et de Rennes occupaient également (et occupent toujours) les fonctions de Comité de bassin d'emplois (ou parfois déjà de Comités de développement). Le décret du 3 mai 2002, dans son article 1, autorise en effet un Comité de bassin d'emplois à occuper les rôles et fonctions d'un Conseil de développement. Il peut aussi devenir la formation restreinte d'un Conseil de développement chargé des missions liées à l'emploi et à la formation professionnelle. Par ailleurs, le Conseil de développement d'un Pays peut être agréé « Comité de bassin d'emplois » par arrêté du Préfet de département.

Toutefois, ce n'est pas parce que l'on avait déjà ce type d'association de la société civile sur certains territoires que l'association du nouveau « Conseil de développement » et s'inscrit dans la continuité. La situation est, ici, très diverse selon les cas.

Pour le Pays de Rennes, on se situe plutôt dans cette continuité. Dès 1983, les élus du district de Rennes s'associent aux partenaires économiques et sociaux pour élaborer le premier Plan de développement de l'agglomération (Comité de pilotage et groupes de travail communs). Ils décident alors de se doter d'une instance de concertation permanente dans les domaines du développement, de l'aménagement, de l'emploi et de la formation : le CODESPAR (Comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes). A l'origine, le CODESPAR comporte trois collèges : les élus du District, les représentants des entreprises et des activités économiques (organismes consulaires, Union Patronale, Centre des Jeunes Dirigeants) et les organisations syndicales de salariés, ainsi que quelques membres associés (Banques, Rennes Atalante, Universités, office social et culturel, UDAF,...). Tradition de planification et tradition de concertation sont, depuis longtemps, indissociables sur le territoire rennais, le CODESPAR jouant en quelque sorte, par rapport au District, le rôle d'un Conseil de développement avant l'heure. Parallèlement, le CODESPAR assume, dès sa création, une mission de Comité de Bassin d'emploi, à l'échelon de 123 communes. Cette mission permet à ses différents membres d'acquérir une vision territoriale qui déborde largement les frontières districales et de poser, très tôt, les enjeux de solidarité et de complémentarité entre les différents territoires (urbains, périurbains et ruraux) qui composent le bassin d'emploi, de développer un partenariat, d'abord informel puis conventionné, avec l'Etat, le Conseil régional de Bretagne et le Conseil général d'Ille et Vilaine. Après le vote de la loi VOYNET, lorsque l'Association du Pays de Rennes se crée, en novembre 1999, les EPCI

qui la composent, demandent au CODESPAR de « *tenir lieu et place de Conseil de développement* » et souhaitent l'associer directement à l'élaboration de la charte du Pays au sein du Comité de pilotage et des groupes de travail. Afin d'y parvenir, le CODESPAR s'engage alors dans un processus d'intégration de nouveaux partenaires représentant le monde associatif et culturel, notamment, dans les domaines d'activités suivants : consommation, environnement et cadre de vie, tourisme, sports et loisirs de proximité, santé, services aux personnes, personnes âgées, culture et animation socioculturelle, enfance, jeunesse et éducation populaire, insertion. Cinq personnalités qualifiées y feront également leur entrée. L'élargissement de la représentation du CODESPAR a agrandi sensiblement le champ d'investigation de cette assemblée. En plus de l'emploi et de la formation au sens large, le CODESPAR a alors été amené à s'intéresser à de nouveaux thèmes tels que la santé, l'économie sociale et solidaire, les services aux particuliers par exemple.¹²⁰

Si, pour le Pays de Rennes, on peut dire que l'existence antérieure d'un Comité de développement assurant les fonctions de Comité de bassin d'emploi a facilité la constitution d'un Conseil de développement, il ne semble pas en avoir été de même pour celui d'Auray. En effet, alors même que les acteurs du bassin d'emploi d'Auray avaient des habitudes de travail en commun, l'arrivée de la loi VOYNET et des Conseils de développement qu'elle instituait a sans doute cassé la dynamique qui existait auparavant en imposant des adaptations auxquelles les acteurs n'étaient sans doute pas suffisamment préparés et les habitudes de coopération n'ont pas su résister.

2.2.1.2. Des modalités d'organisation multiples

La loi n'impose pas de structuration juridique aux Conseils de développement. On constate cependant que :

- une partie des Conseils de développement de Pays sont constitués en association ;
- la plupart disposent d'un règlement intérieur ;
- ils sont souvent organisés en collèges par catégorie d'acteurs (associations, socioprofessionnels, personnes qualifiées,...) ;
- la majorité a mis en place des commissions ou des groupes de travail pour élaborer le projet du territoire.

Généralement les statuts et règlements intérieurs définissent aussi les missions, le statut des membres (notamment les modalités d'évolution du Conseil de développement) et les modes d'articulation avec les instances des élus (EPCI, communes ou structure porteuse).

En Bretagne, la plupart des Conseils de développement ont choisi de mettre en place des commissions thématiques ouvertes aux membres :

- environnement / cadre de vie / aménagement
- développement économique / emploi-formation-insertion
- vie sociale / services à la population
- culture / tourisme/ sports / loisirs.

Le nombre de commissions varie de 0 à 7 comme le montre le tableau suivant.

¹²⁰ Audition de M. Michel MACE, *Vice-Président du Conseil de développement du Pays de Rennes*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 8 décembre 2003

DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT ORGANISES EN COMMISSIONS

Nombre de commissions	Nombre de Conseils de développement
7	3
6	2
5	5
4	5
3	4
0	2

Source : Réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne, Contribution des Conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne, novembre 2004

Treize Conseils de développement ont, en parallèle, créé des groupes de travail (dont le nombre de personnes est souvent limité) pour approfondir certains domaines (petite enfance, agriculture, personnes âgées, énergie, transports, santé, tourisme, déchets...) ou pour traiter des sujets transversaux (communication / information, prospective...). A ce jour, seuls cinq Conseils de développement ont créé des groupes de travail ou des commissions spécifiquement sur la prospective (Pays de Redon et Vilaine, Centre Bretagne, Trégor Goëlo, Saint Briec et Rennes).

2.2.2. Une action effective des Conseils de développement ?

La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 a modifié les dispositions concernant les Pays, notamment celles relatives aux missions des Conseils de développement ; le 3^{ème} alinéa de l'article 22 indique ainsi que « le Conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du Pays et à son suivi ». La rédaction de ce texte renforce le caractère déjà peu normatif de la loi VOYNET en la matière ; la notion de suivi, en particulier, permet diverses interprétations. Pour preuve le Guide des Pays, édité par la DATAR, signale que « le Conseil de développement peut également exercer d'autres missions [que celles prévues par la loi] ».

Cela étant, tous les Conseils de développement, hormis celui du Pays de Pontivy, avaient été mis en place avant la parution de la loi Habitat et Urbanisme. Leurs statuts ou règlements intérieurs précisent les missions dévolues au Conseil de développement, qui n'ont pas toujours été modifiées après la date d'application de la nouvelle loi. Néanmoins, on peut noter de grandes différences entre les missions définies dans les statuts et règlements intérieurs et la pratique. Cette remarque concerne tout particulièrement les rôles du Conseil de développement dans la phase de mise en œuvre du projet et du contrat. Au cours de l'élaboration de la charte, la volonté d'associer étroitement le Conseil de développement à cet exercice prédomine ; ensuite, les situations évoluent de manière très différente, soit par manque de moyens, soit parce qu'un accord avec les élus est plus difficile à trouver. Il est donc nécessaire de distinguer dans l'analyse les deux phases de la vie du projet.

2.2.2.1. Le travail du Conseil de développement autour de la Charte

2.2.2.1.1. Une présence active lors de l'élaboration de la Charte

La première fonction des Conseils de développement telle que définie dans la LOADDT concerne l'élaboration, la réalisation et l'évaluation de la charte de Pays.

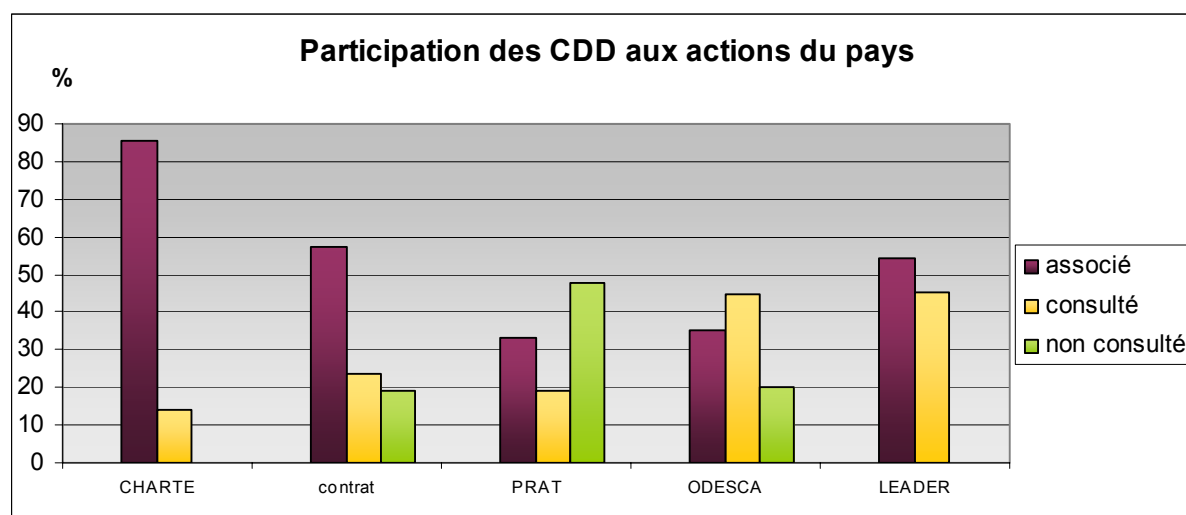
En Bretagne, les Conseils de développement ont pour 18 d'entre eux participé activement à l'élaboration de la charte via les commissions thématiques et parfois la rédaction (cas de sept Pays, comme celui de Redon). Les Pays de Vannes, Ploërmel-Cœur de Bretagne et Brocéliande ont été consultés sur un document achevé. Parmi les principales actions menées par le Pays et pour lesquelles le Conseil de développement a joué un rôle important, la majorité citent l'élaboration de la charte de Pays.

Il faut se féliciter de cette participation des Conseils de développement à l'élaboration de la Charte, même si elle reste inégale. Elle est en effet un gage de participation et d'implication de la société civile.

Néanmoins, *cette association des Conseils de développement doit se pérenniser au-delà de l'élaboration de la Charte.* Lors de l'avis qu'il a présenté à la CRADT de novembre 2001, le CESR de Bretagne avait déjà insisté sur l'importance qu'il accordait, pour l'avenir, à ce que les « *Conseils de développement soient [...] associés dans la durée, en aval, au-delà de l'élaboration des chartes de territoire, au suivi et à [...] l'évaluation des projets de territoire tout au long de la phase de mise en œuvre qui va suivre. Cette association des Conseils de développement doit les conforter dans un rôle de veille permanente, d'association continue des socioprofessionnels, aux décisions locales au niveau des Pays* ». Y est-on parvenu, trois ans après ?

2.2.2.1.2. Des Conseils de développement associés à la négociation et à la signature du contrat de Pays

L'enquête réalisée par le réseau des Présidents de Conseils de développement fait ressortir que, *durant la phase d'élaboration de la charte, 86% des Conseils de développement (18 sur 21) ont joué un rôle majeur.* Ils ont été associés dans le cadre des commissions, parfois en qualité de coordinateurs et rédacteurs, ou consultés sur des documents intermédiaires et achevés.



Source : Réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne, Contribution des Conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne, novembre 2004

Lors des contractualisations qui ont suivi, les Conseils de développement ont toujours été associés et parfois même à l'origine des contrats (cas de 2 Pays sur 21 pour le contrat de

Pays, 3 sur 20 pour l'ODESCA,¹²¹ et 2 sur 11 pour le programme LEADER). En règle générale, leur participation est cependant moins active.

2.2.2.1.3. La mise en œuvre du programme d'actions : la fin de l'association

Si la contribution du Conseil de développement a été déterminante dans l'élaboration du projet global de territoire (la démocratie locale a fonctionné), la phase de contractualisation entraîne, pour certains, « *des déceptions et a un effet retour extrêmement démobilisateur et préjudiciable à la dynamique sociale* ». En effet, les logiques organisationnelles peuvent être telles que le Conseil de développement n'est plus associé au choix des projets et des actions. La non prise en compte des avis des membres du Conseil de développement peut alors entraîner une certaine rancœur chez les participants à la démarche.

S'il convient de ne pas généraliser cette analyse pour tous les Pays, elle est néanmoins partagée par certains Conseils de développement.

2.2.2.1.4. L'évaluation des actions : une mission risquée pour les Conseils de développement

L'analyse réalisée par le réseau des Présidents de Conseils de développement fait ressortir que l'évaluation apparaît dans les fonctions de quatorze Conseils de développement, alors même qu'il s'agit d'une mission prévue par la loi. Toutefois, au regard des commissions et groupes de travail en place, ce champ d'intervention demeure encore peu investi par les Conseils de développement.

L'évaluation des actions est nécessaire mais elle constitue une mission « à haut risque » pour les Conseils de développement. En effet, dans les Pays où les relations entre les élus politiques et les membres du Conseil de développement peuvent être tendues, ou en tout cas, ont pu l'être et sont en voie d'amélioration, l'évaluation apparaît comme une mission présentant le risque de renforcer ces rivalités ou de les faire réapparaître dans la mesure où elle peut être ressentie comme étant un contrôle des actions menées par les élus politiques et un contre-pouvoir.

Enfin, on le verra, les moyens matériels (humains et financiers) plus que limités de certains Conseils de développement ne leur permettront sans doute pas de se lancer dans une évaluation des actions du Pays.

2.2.2.2. Des missions dépassant le cadre de la charte

Une fois achevé le travail sur la charte, les Conseils de développement fonctionnent généralement à partir d'un double questionnement :

- **externe** : en répondant aux saisines de la structure de décision. La coordination nationale, des Conseils de développement, dans le manifeste qu'elle a adopté en janvier 2004,¹²² précise que « *les plus fréquentes concernent d'abord les projets et*

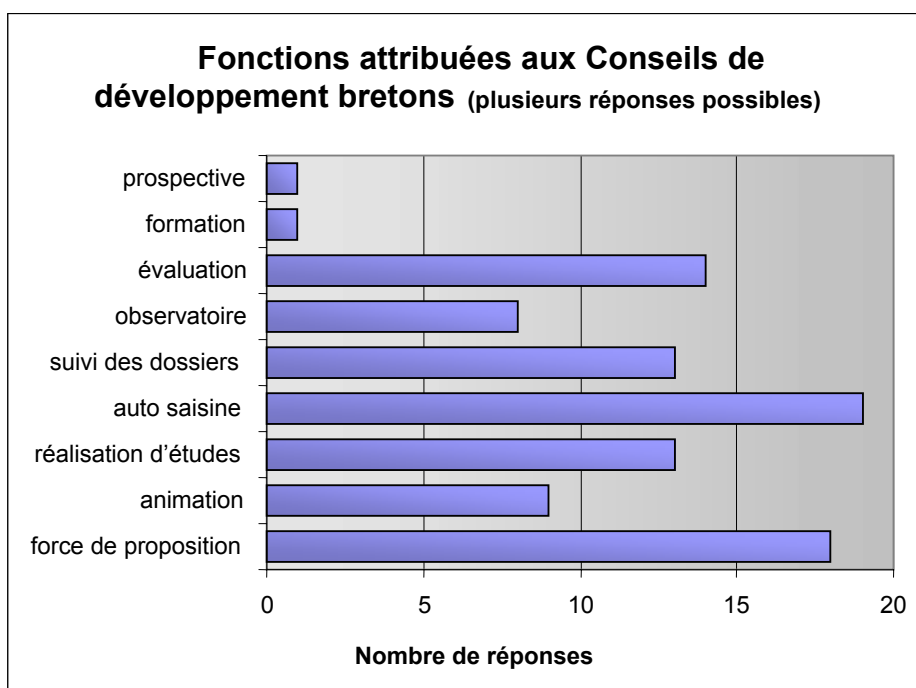
¹²¹ ODESCA : Opération de Développement et de Structuration du Commerce et de l'Artisanat. Action de développement local, l'ODESCA permet de mettre en œuvre des opérations de dynamisation du commerce et de l'artisanat dans le cadre des contrats de Pays

¹²² Coordination nationale des Conseils de développement, *Manifeste : 13 propositions pour développer la démocratie participative territoriale*, 4^{èmes} rencontres nationales des Conseils de développement, 15 & 16 janvier 2004

contrats d'Agglomération ou de Pays. Elles s'opèrent de diverses manières : demandes des Présidents de structures intercommunales, des conseils élus, démarches des services... D'autres types de saisines complémentaires se sont développées au fil du temps et de l'expérience des Conseils. Les Conseils sont demandeurs de saisines régulières sur tous les thèmes qui fondent un projet de développement du territoire. À ce titre, ils souhaitent assurer un suivi des projets de développement pour participer à leur actualisation et leur enrichissement permanent. Ils posent aussi la question de leur évaluation. Dans ce contexte, les Conseils sont porteurs d'interrogations : Qu'attendent les élus des saisines ? Un enrichissement ou un satisfecit ? Les Conseils sont-ils vécus comme un outil de renouvellement de la concertation ou une courroie de transmission ? Le retour des élus est-il régulier et suffisant sur les propositions formulées ? ».

- **interne** : en pratiquant l'auto-saisine sur des thèmes de leur choix. Concernant les auto-saisines, « la situation des différents Conseils est diverse. La capacité d'auto-saisine est parfois prévue dès la création des Conseils, dans d'autres cas, elle se conquiert au fil des travaux. L'expérience montre que les Conseils font preuve d'une grande maturité en choisissant des thèmes de réflexion qui constituent des apports à la décision publique. Ils savent éviter la dérive du contre-pouvoir politique pour constituer des outils de prospective territoriale au service du développement. L'indépendance réelle des Conseils passe donc par une vraie capacité d'auto-saisine et par la mise à disposition de moyens pour l'exercer pleinement. C'est à cette condition que les Conseils peuvent mettre en œuvre un véritable « droit d'initiative » et asseoir leur autonomie ».

Les Conseils de développement des Pays bretons sont-ils dans cette situation ? Sans doute pas dans leur intégralité. L'enquête menée par le réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne montre que les Conseils de développement de la région exercent essentiellement des fonctions d'études et d'évaluation.



Source : Réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne, Contribution des Conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne, novembre 2004

Il ressort de quelques années de pratique, et dans le contexte de dynamique régionale, que les Conseils de développement des Pays bretons se sont fixés les missions suivantes :¹²³

- *rechercher des besoins communs et spécifiques* aux acteurs du territoire ;
- *élaborer de projets thématiques à intégrer dans le projet global de territoire* (charte) ;
- *assurer l'information des citoyens, la formation et la participation des groupes d'acteurs et des porteurs d'initiatives* ;
- *impulser et assurer une coordination des projets portés par plusieurs Pays* ;
- *participer à la sélection et au suivi des dossiers*. Dans certains Pays, c'est déjà le cas : les Conseils de développement sont associés à la sélection des projets avec un avis consultatif, voire délibératif. Ainsi, pour le Pays de Redon, dans le cadre de la contractualisation, le Conseil de développement joue le rôle d'un « sas » de sélection des dossiers. Ce système permet de s'assurer que les projets ont bien une dimension de Pays et pas seulement une vocation intercommunale.
- *participer à l'évaluation de la démarche* ;
- *élargir les préoccupations locales dans une dimension prospective*, notamment en intégrant les objectifs de chaque Pays dans les propositions de la charte du SRADT Bretagne 2015. Il faut se féliciter de la prise en compte de cette dimension dans un cadre régional. Elle va dans le sens d'une nécessaire cohérence à l'échelle de la région. Les Conseils de développement sont de bons outils pour développer une vision prospective à l'échelle du Pays et la faire partager. Comme l'indique la coordination nationale des Conseils de développement dans son manifeste, « *il faut utiliser la société civile comme outil de prospective territoriale. Pour définir les territoires pertinents, il est important d'émanciper la prospective des seuls cercles d'initiés que sont les élus, les hauts fonctionnaires, les experts de tous ordres. [...] Il y a une nouvelle définition de "l'expertise" à inventer. La complexité de la vie aujourd'hui appelle à développer, en complément de celui des spécialistes mobilisés par les élus, l'apport fondamental des acteurs sociaux en rappelant qu'ils sont partie prenante des stratégies de développement, ayant à assumer les choix aux différents niveaux de leur vie collective* ».
- *participer, avec le Pays, aux échanges avec les autres territoires et les centres de ressources*. Il ressort en effet que, parce que chaque Pays a un fonctionnement et des caractéristiques qui lui sont propres et qu'il n'existe pas de formule standard, les Conseils de développement éprouvent un besoin important de partager leurs expériences, leurs questions, leurs projets innovants, et de faire converger certains objectifs dans le cadre d'un réseau régional qui reste à bâtir. La communication externe (avec le Département, la Région et les autres Pays) est une première accroche pour permettre une démarche commune à l'ensemble des Conseils de développement.

¹²³ Réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne, *Contribution des Conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne*, novembre 2004

Pour cela, au-delà des échanges des bulletins de communication de chaque Conseil de développement, la mise en place d'une plate forme Internet que la Région pourrait héberger est un outil primordial.

Les Conseils de développement soulignent également la nécessité de créer un réseau souple entre les Conseils de développement de Bretagne. Ce pourrait être une conférence permanente des Conseils de développement se réunissant dans le cadre de la « **Conférence régionale des Pays** » proposée par la Région dans le cadre de la Charte « Bretagne 2015 ». ¹²⁴ Dans le cadre de cette charte, la Région Bretagne proposait que cette Conférence réunisse « *autour du Président du Conseil régional et des Présidents des Conseils généraux, les 21 Présidents des Pays* ». Cette conférence devait également « *être le lieu d'animation du réseau des Pays bretons, et [pouvoir] se décliner en formations différentes, avec les Présidents des Conseils de développement, les animateurs des Pays, etc...* ». La Région ne semble pas avoir abandonné cette idée puisqu'elle rappelle, dans le document de travail intitulé « Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne » remis aux participants des premières assises régionales des territoires qui se sont tenues le 27 novembre 2004, que le « *Conseil régional réunira périodiquement les Présidents des Pays et des Conseils de développement pour les écouter et faire le point avec eux sur les problématiques d'aménagement* ». ¹²⁵ Ces échanges sont effectivement indispensables. **Le CESR de Bretagne souhaite y apporter sa contribution. A cet effet, ne pourrait-il pas devenir un référent d'expériences des Conseils de développement ?**

Le CESR souhaite en effet se positionner dans une fonction de services et d'échanges d'expériences auprès des Conseils de développement (présentation des méthodes de travail, des études...). Il souhaite également que cet échange soit réciproque et que les Conseils de développement puissent lui faire connaître leurs travaux.

L'analyse des principales actions menées dans chaque Pays, ¹²⁶ dont celles initiées par les Conseils de développement, souligne le rôle de « cellule de réflexion » de ces Conseils de développement. En effet, la majorité des études prospectives et thématiques (charte de Pays, économie, services aux personnes, tourisme, environnement, santé, culture...) et des actions visant les échanges (forum, sessions de formation...) sont initiées par les Conseils de développement.

Il faut, toutefois, bien garder à l'esprit que les Conseils de développement ne pourront exercer toutes ces missions que s'ils disposent de moyens matériels, financiers et humains adaptés ; ce qui est loin d'être le cas actuellement en Bretagne.

¹²⁴ Région Bretagne, *SRADT Bretagne 2015, La Charte : une stratégie régionale pour un développement durable*, janvier 2004

¹²⁵ Région Bretagne, *Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, document de travail remis le 27 novembre 2004, lors des assises régionales des territoires de Morlaix

¹²⁶ Voir la synthèse des actions réalisée par le réseau des Présidents de Conseils de développement en annexe 12

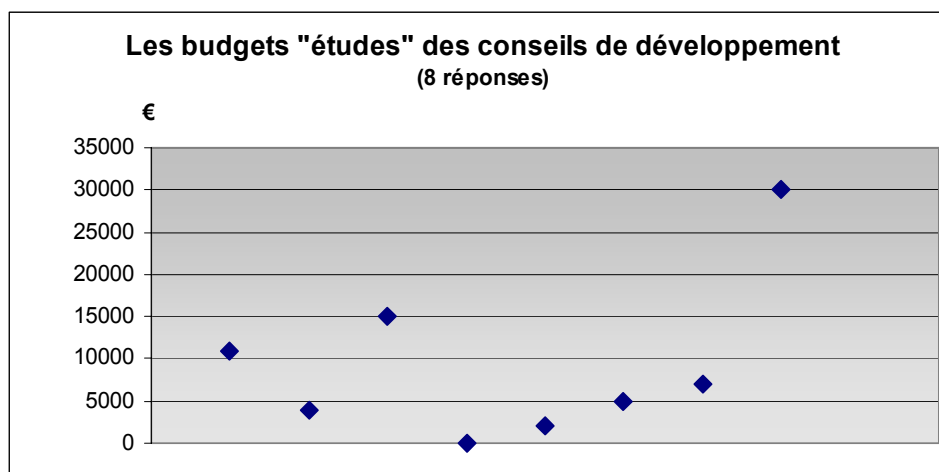
2.2.3. Des moyens encore trop insuffisants pour fonctionner correctement

La LOADDT n'attribue pas de ressources propres aux Conseils de développement. Le décret d'application prévoit que les moyens de fonctionnement sont déterminés, le cas échéant, par convention entre les communes et les groupements de communes intéressés.

En Bretagne, les Conseils de développement ne sont pas dans une situation identique en ce qui concerne les moyens financiers et humains qui leur sont alloués pour fonctionner. En moyenne, chaque Conseil de développement dispose d'une personne à temps plein (sous statut Conseil de développement ou mise à disposition par la structure publique) sauf les Pays de Rennes (6 temps partiels) et Centre Ouest Bretagne (8 temps partiels) où les salariés étaient déjà employés par la structure préexistante et dont les missions sont plus larges que la simple animation du Conseil de développement. Il faut se féliciter de cette évolution dans la mesure où, en 2001, très peu de Conseils de développement disposaient d'un animateur à temps plein. La situation était telle que, dans une communication présentée en octobre 2001,¹²⁷ le CESR avait proposé que la Région puisse financer des postes d'animateurs de Pays, sans préciser cependant quelle part de leur temps pourrait ou devrait être consacrée au suivi des travaux de l'assemblée consultative locale.

En ce qui concerne les moyens financiers dont disposent les Conseils de développement, les différents types de structures des Pays (GIP, syndicat mixte, convention) ne permettent pas toujours de distinguer le budget alloué spécifiquement au Conseil de développement. Les douze budgets transmis au réseau des Présidents de Conseils de développement révèlent une disparité allant de 5 000 à 128 000 € (moyenne = 42 300 €). Certains comprennent la rémunération d'un salarié et d'autres non.

A des fins de comparaison, si on analyse les budgets consacrés aux études, ceux-ci sont très disparates comme le démontre le graphique suivant.



Source : Réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne, Contribution des Conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne, novembre 2004

La faible part du budget consacré aux études peut expliquer, dans certains cas, l'impossibilité pour le Conseil de développement d'assumer les missions d'étude, d'observatoire et de prospective. Ensuite, en supposant que le Conseil de développement parvienne à élaborer de

¹²⁷ CESR de Bretagne, Communication : *La dynamique de développement des territoires*, Rapporteur : André GOUZERH, octobre 2001

tels documents, il rencontrera probablement des difficultés pour les communiquer et les diffuser par manque de financements (coûts d'impression, de mise sous pli, d'affranchissement...). Or, tout l'intérêt des productions des Conseils de développement est d'être partagées avec les élus et la population du Pays.

Le CESR de Bretagne a, à maintes reprises, exprimé l'importance qu'il attache à ce que les Conseils de développement puissent disposer de ressources financières qui leur sont propres. Ainsi, dans l'avis qu'il a présenté à la CRADT de novembre 2001, il a en effet tenu à préciser que *« des moyens devront être prévus, moyens en information, moyens en termes de fonctionnement des Conseils de développement, et moyens en termes de formation des membres des Conseils de développement »*.

Comme l'a indiqué la coordination nationale des Conseils de développement, dans son manifeste de janvier 2004, *« Pour assumer un rôle utile dans l'aide à la décision publique, les Conseils doivent [...] disposer des moyens nécessaires pour remplir leurs missions. Quelles que soient les formules d'organisation retenues (assemblée informelle ou association), des moyens financiers suffisants doivent être alloués aux Conseils. Leurs expériences montrent qu'ils coûtent peu au regard de ce qu'ils apportent. Les Conseils ne doivent pas seulement attendre qu'on leur octroie les moyens de leur fonctionnement, ils doivent aussi les rechercher eux-mêmes en sachant mutualiser les ressources existantes autour d'eux (Agences d'urbanisme, université, services communaux ou intercommunaux...) »*.¹²⁸

2.2.4. De la participation à la démobilisation

Comme l'a indiqué Marylise LEBRANCHU lors des assises régionales des territoires de Bretagne, *« on ressent une certaine forme de fatigue des Conseils de développement »*.¹²⁹ Comment peut-on expliquer cette relative démobilisation ? Plusieurs facteurs peuvent être évoqués.

2.2.4.1. Une dynamique qui s'essouffle une fois la première phase passée

Maintenant que les chartes de développement ont été rédigées et les contrats signés, on ressent un certain essoufflement des bénévoles et un besoin de renouvellement des membres des Conseils de développement.

En effet, après une première phase de consultation, la mise en place des actions exige des compétences spécifiques selon le sujet traité, compétences que les Conseils de développement n'ont pas toujours faute de moyens suffisants. Par ailleurs, certains élus ont, une fois le contrat signé, tendance à privilégier ce qui se voit sur le terrain et les propositions qu'ils ont eux-mêmes initiées.

Le flou concernant le « nouveau » rôle du Conseil de développement, les difficultés à faire avancer les projets (manque de volonté politique ? moyens financiers insuffisants ?) et l'absence d'une véritable assistante technique par Pays sont donc les principales explications que l'on peut donner à cette démotivation.

¹²⁸ Coordination nationale des Conseils de développement, *Op. cit.*

¹²⁹ Discours de Marylise LEBRANCHU, *Première Vice-Présidente du Conseil régional de Bretagne* lors des assises régionales des territoires de Bretagne, Morlaix, 27 novembre 2004

Néanmoins, celle-ci peut également s'expliquer, dans certains cas, par un sentiment d'indifférence, de manque de considération, que peuvent ressentir certains Conseils de développement de la part des élus du Pays.

2.2.4.2. Une certaine indifférence des élus du Pays

La « crise de confiance » de certains Conseils de développement peut en effet provenir d'une indifférence totale des élus à leur égard ou, au contraire, d'une volonté très claire de leur part, parfois inavouée, de ne pas tenir compte du travail de l'assemblée consultative.

2.2.4.2.1. Certains élus ne croient pas au Pays

On le verra à la fin de cette section, la dynamique de Pays elle-même connaît une certaine « crise de légitimité » et, du côté de certains élus, elle n'est pas toujours vue comme pouvant apporter une valeur ajoutée au territoire. Alors, dans ces conditions, il n'est pas surprenant que ces mêmes élus qui ne croient pas au Pays (et qui, paradoxalement, les président parfois), ne croient pas non plus à l'intérêt du Conseil de développement.

Cette indifférence portée aux Conseils de développement crée des déceptions, des conflits et des blocages qui vont à l'encontre même de la démocratie locale et de l'efficacité des projets de développement. Pour certains Conseils de développement, les déceptions sont, aujourd'hui, grandes. ***On peut en effet se demander si la participation citoyenne n'est pas considérée par certains élus et techniciens comme un habillage, une obligation légale sans réelle portée.*** En agissant ainsi, ils peuvent conforter les attitudes d'opposition dure et systématique, des logiques d'affrontements de camps ennemis, des attitudes de blocage, de démobilisation.

2.2.4.2.2. Les Conseils de développement remettent-ils en cause la légitimité du politique ?

Avec la mise en place des Conseils de développement dans les Pays, la LOADDT souhaitait répondre à la « crise du politique ». Le discours sur la citoyenneté participative proposait donc de remédier à cette crise en approfondissant la pratique de la démocratie. Il s'agissait de faire appel aux « forces vives » du territoire pour intervenir dans le champ du politique, dans la gestion au niveau local des territoires vécus.

Certains perçoivent toutefois cette démocratie participative comme un danger, comme une remise en cause de leur légitimité et de leurs pouvoirs (pour certains élus, pour certains techniciens). Une perception d'opposition entre démocratie représentative et démocratie participative, de la part de certains acteurs, peut ainsi aboutir au raidissement des positions des uns et des autres, contraire à l'effet recherché. Face à cette crainte, certains élus tentent alors de contrôler les Conseils de développement ou, au contraire, de les ignorer totalement.

Dans la réalité, ***il ne faut pas opposer démocratie représentative et démocratie participative, qui sont complémentaires et non en position de concurrence.*** Les membres des Conseils de développement sont d'ailleurs conscients que chacun occupe une place différente et ***qu'il convient de distinguer le « politique » qui prend les décisions et le « consultatif » qui donne des avis et ne commente pas les décisions une fois qu'elles sont prises.***

Les Conseils de développement sont utiles au politique et peuvent l'aider dans sa tâche. En effet, ils sont une opportunité d'expérimenter des pratiques participatives et de mobiliser des ressources, un potentiel de créativité ou une expertise souvent dormants au sein d'un

territoire. Leur premier apport est de décloisonner les univers sociaux et d'offrir davantage de transversalité aux stratégies territoriales. Les échanges qu'ils suscitent peuvent contribuer à la régulation des conflits d'usages, à des phénomènes d'apprentissage collectif permettant de désamorcer des crises latentes. Ils facilitent par ailleurs la mise en lumière des données ou besoins sociaux, l'expression de préoccupations émergentes, de réflexions prospectives, de propositions innovantes.

Les Conseils de développement doivent donc s'attacher à rassurer les élus et leur montrer qu'ils ne visent pas à se poser en contre-pouvoir. Ils doivent leur démontrer qu'ils ont un rôle de « facilitateur » pour eux, qu'ils peuvent leur permettre d'éviter des doublons et de prévenir d'éventuelles difficultés en les aidant, en amont, à préparer les décisions et en faisant passer des messages auprès des acteurs locaux et de la population. *« La démocratie participative est la condition du renforcement de la démocratie représentative, elle n'a pas vocation à s'y substituer ».*¹³⁰

Comme toute assemblée consultative, les Conseils de développement sont voués à construire leur légitimité grâce à la qualité de leurs travaux et de leur apport pour le territoire.

2.2.4.2.3. Des « histoires d'hommes » ?

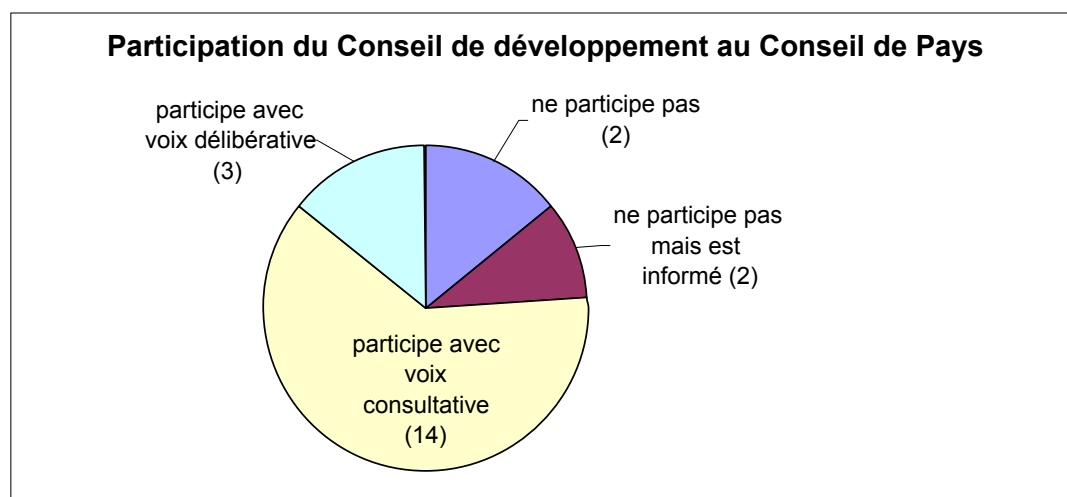
Les difficultés que peuvent connaître certains Conseils de développement dans leurs relations avec les Pays sont parfois dues à des problèmes relationnels entre les « hommes » à la tête de ces deux structures. Cette question est réelle et ne doit pas être minimisée. Elle concerne aussi bien les Présidents du Pays et du Conseil de développement que les techniciens chargés d'animer ces deux instances.

2.2.4.2.4. Accroître les relais vers la structure de Pays

Pour que le Conseil de développement se sente « utile » et impliqué, il a besoin d'entretenir des relations croisées avec l'instance de Pays.

La LOADDT précise que le Conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du Pays. Pourtant, en Bretagne, deux Conseils de développement (Lorient et Brest) disent ne pas participer aux Conseils de Pays et ne pas être informés non plus des actions en cours.

¹³⁰ Jean-Joseph REGENT, *Porte-Parole de la Coordination nationale des Conseils de développement*, Intervention lors des rencontres nationales des Conseils de Développement, Lille-Dunkerque, 7 & 8 octobre 2004



Source : Réseau des Présidents des Conseils de développement de Bretagne, Contribution des Conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne, novembre 2004

On note, par ailleurs, que trois Conseils de développement (Trégor Goëlo, Guingamp et Morlaix) disposent de voix délibératives aux Conseils de Pays et sont donc plus qu'une force de proposition puisqu'ils participent directement à la sélection des projets ; ce qui peut également interroger.

En Bretagne, ces Conseils de Pays (ou les réunions de bureau et les Conseils d'administration, selon la modalité juridique du Pays) sont également des lieux privilégiés pour la présentation de l'avancée et / ou de l'issue des travaux des Conseils de développement ; notamment lorsque les élus ne participent pas, ou peu, aux commissions de travail.

Pour les Conseils de développement qui ne participent pas aux Conseils de Pays (Lorient, Brest, Fougères et Saint Malo), les présentations se font par écrit complétées éventuellement par une invitation des élus à l'assemblée plénière annuelle.

Le Pays de Rennes illustre la mise en pratique de ces relations croisées entre la structure de Pays et le Conseil de développement. En effet, les relations officielles entre ces deux instances y sont « *très structurées. D'une part les élus demeurent au CODESPAR¹³¹ dans un collège associé et le Président du GIP participe au bureau du CODESPAR. A l'inverse les membres du CODESPAR participent à l'assemblée générale du GIP, alors que le Président et les deux Vice-Présidents non « élus » du CODESPAR participent au Conseil d'Administration et au Bureau du GIP avec voix consultatives. Enfin, pour faire vivre la charte de Pays, dix groupes de travail mixtes ont été mis en place, six sont pilotés par le GIP lui-même et quatre par le Conseil de développement (Nouvelles Technologiques de l'Information, Economie Sociale et Solidaire, Santé et Territoire, Services aux particuliers)* ». ¹³²

¹³¹ CODESPAR : Comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes, qui assure aussi les fonctions de Conseil de développement du Pays de Rennes et de l'Agglomération rennaise

¹³² Audition de M. Michel MACE, Vice-Président du Conseil de développement du Pays de Rennes, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 8 décembre 2003

L'existence de relations croisées entre le Conseil de développement et l'instance de Pays, tout en prenant garde de ne pas tomber dans le risque d'une instrumentalisation ou de confinement du Conseil de développement, est donc indispensable.

Lorsque ces échanges se passent bien, les Conseils de développement mettent en avant la richesse des échanges élus / société civile. Cette nouvelle forme de dialogue permet progressivement d'instaurer une confiance respective entre organe de gestion du Pays et Conseil de développement. Dès lors, les échanges sont riches de projets et constituent indiscutablement la plus-value des Pays.

2.2.4.3. Comment remotiver les Conseils de développement ?

2.2.4.3.1. Reconnaître le travail accompli

L'exercice de la démocratie participative est difficile. Le bénévolat a ses limites et, si du fait d'un certain manque de considération à leur égard, les membres du Conseil de développement se sentent dévalorisés, ils se démobiliseront vite.

Il faut **conforter le bénévolat et la participation citoyenne** car, comme l'indique la coordination nationale des Conseils de développement, dans son manifeste, « *les Conseils de développements sont des structures de veille sociale, à l'écoute des préoccupations et des suggestions des habitants des quartiers, des communes ou des associations. Ils facilitent l'expression des citoyens dans leur diversité, et notamment celle des femmes, des jeunes et de tous ceux à la recherche d'un espace d'expression libre. Ils veillent à l'articulation des différents territoires pour œuvrer au rapprochement du citoyen de la décision. Ils sont à ce titre des acteurs incontournables de l'intercommunalité et de sa meilleure lisibilité puisque leur cadre de vie dépend des décisions qui se prennent de plus en plus à ce niveau. Indépendants financièrement et sans relation de sujétion à l'autorité responsable de la décision, les membres bénévoles du Conseil de développement exercent leur mission librement. À ce titre, ils confortent une démocratie vivante qui s'enrichit de ses citoyens. [...]* L'investissement bénévole des membres du Conseil de développement suppose un retour. Chaque Conseil doit imaginer la mise en œuvre de modes de reconnaissance du travail accompli. Les membres du Conseil doivent pouvoir disposer de l'information et de la documentation nécessaires à leur travail. L'accès à des formations, des colloques, des séminaires doit leur être facilité. La visibilité de l'utilité du travail effectué doit être recherchée. Cette reconnaissance du travail fourni et de l'investissement individuel et collectif est la condition, d'une part, de la qualité des réflexions et, d'autre part, de la mobilisation des membres dans la durée ».¹³³

2.2.4.3.2. Repréciser le statut des Conseils de développement

Afin que les Conseils de développement qui connaissent des difficultés repartent sur des bases saines, ces derniers peuvent avoir intérêt, comme le propose le réseau des Présidents de Conseils de développement, à repréciser leurs statuts et à y indiquer clairement qu'ils ne sont, ni des lieux de pouvoir de décision, ni des organismes de gestion, mais des lieux de réflexion prospective, d'échange et de concertation, une force de proposition, d'animation

¹³³ Coordination nationale des Conseils de développement, *Manifeste : 13 propositions pour développer la démocratie participative territoriale*, 4èmes rencontres nationales des conseils de développement, 15 & 16 janvier 2004

et de formation. A cette occasion, les Conseils de développement pourront également repréciser la nature des rapports qu'ils entendent entretenir avec le Conseil de Pays, tout en veillant à préserver une nécessaire souplesse de fonctionnement.

Pour cela, une *discussion devra être engagée avec l'instance de Pays*. En effet, l'élaboration de règles du jeu partagées par tous est une condition indispensable au bon fonctionnement du Conseil de développement et à sa pérennité. S'il est souhaitable de ne pas laisser aux élus seuls le soin de définir les fonctions et l'organisation du Conseil de développement, il est en revanche impératif que les rôles que se donne le Conseil de développement soient validés par la structure politique du territoire. Il faut donc prendre le temps d'expliquer, puis de négocier et formaliser, un accord clair avec les élus, y compris en revenant sur des dispositions antérieures.

C'est dans cette dynamique que le Conseil de développement du Pays d'Auray s'est inscrit en modifiant ses statuts en novembre 2004 et en devenant « Comité » de développement.¹³⁴

2.2.4.3.3. Consolider ou renforcer les ponts entre la structure du Pays et le Conseil de développement

Ce climat de confiance ne pourra enfin qu'être amélioré si une collaboration régulière s'organise entre les élus et les membres du Conseil de développement (par exemple, par une participation des élus aux commissions du Conseil de développement et une participation des représentants du Conseil de développement aux Conseils de Pays).

La structure de Pays et le Conseil de développement doivent construire des habitudes de travail en commun. Un premier moyen léger d'y parvenir pourrait être l'organisation, à l'échelle du Pays, de rencontres annuelles entre les membres de l'instance de Pays et ceux du Conseil de développement ; ce qui ne se fait pas encore partout.

2.3. Les problèmes liés à la contractualisation

Tous les Pays bretons ont, aujourd'hui, contractualisé avec l'Etat et la Région en signant un contrat de Pays dans le cadre du volet territorial du Contrat de Plan (CPER). L'heure est à présent à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets.

Lors de cette nouvelle phase, des tensions peuvent apparaître entre les acteurs du Pays au sujet de la sélection des dossiers. Les Pays pourraient, si l'on n'y prend pas garde, se transformer en « terroirs-caisse ».¹³⁵ Afin d'éviter cela, il est important que la sélection des projets qui ont vocation à être financés par le volet territorial du CPER se fasse à partir de critères non contestables et connus de tous.

Or, certains Pays font état d'un manque de transparence concernant les critères de sélection appliqués par la Région et l'Etat dans le cadre du volet territorial, en regrettant de constater

¹³⁴ en référence à sa double mission de Comité de bassin d'emploi et de Conseil de développement du Pays

¹³⁵ selon l'expression utilisée par Yves MORVAN

une influence prépondérante du charisme politique de certains hommes dans le choix des actions aidées. Les Pays semblent également ne pas comprendre que l'Etat et la Région aient pu encourager certains projets qui, lorsque le moment est venu de les présenter, ne sont finalement pas retenus pour être financés, *a priori* sans suffisamment de motivation, alors que les acteurs locaux s'y sont fortement investis. Selon les Pays et les Conseils de développement, de ce refus, peuvent découler : une dégradation de l'ambiance de travail sur le Pays, une frustration, une démobilisation, des concurrences et une suspicion entre acteurs locaux.

Face à cette situation, il est donc essentiel que la Région et l'Etat explicitent davantage les critères qui ont présidé à leurs choix. Dans ce souci de transparence, ils devront également veiller à mieux communiquer sur leur programme.

En effet, les porteurs de projets s'avèrent également encore trop nombreux à penser que les fonds utilisés à l'échelle du Pays proviennent de la structure du Pays et n'ont pas compris qu'il s'agit en réalité de finances provenant du CPER.

Enfin, les Pays semblent demandeurs d'un ***suivi accru***, par la Région et l'Etat, et dans la continuité, des projets de Pays.

La Région Bretagne semble avoir pris conscience de ce manque de transparence exprimé par les acteurs puisque, dans le document de travail « *Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne* » qu'elle a remis aux participants des assises régionales des territoires qui ont eu lieu le 27 novembre 2004, elle annonce vouloir parvenir à « *l'adoption de règles plus claires pour l'éligibilité des projets. Selon le principe général consistant à privilégier le contrat établi sur la base de projets, la Région demandera aux Pays l'élaboration de projets globaux de développement, mettant réellement en valeur leur « vocation territoriale » locale, proposant le développement de fonctions propres, assises sur de réels atouts ou particularité. C'est au terme d'un dialogue avec les partenaires territoriaux sur la définition de ces projets stratégiques que pourront être identifiées les actions structurantes, à l'échelle locale ou régionale, qui pourront mobiliser les financements du Conseil régional* ».¹³⁶

On peut s'en féliciter et être attentifs à ce que cette volonté se concrétise dans les prochains mois.

Il pourrait d'ailleurs être intéressant d'associer les Conseils de développement à cette nouvelle dynamique. En effet, à l'heure actuelle, ces derniers ne sont que trop peu souvent sollicités pour prendre part à la phase de mise en œuvre des actions censées concrétiser les orientations de la charte à l'élaboration de laquelle ils ont participé.

¹³⁶ Région Bretagne, *Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, document de travail remis le 27 novembre 2004

A cet effet, dans le cadre de la nouvelle politique territoriale souhaitée par la Région pour 2006, ne pourrait-on pas imaginer qu'une partie des crédits destinés aux Pays soit affectée à des projets qui émanent des Conseils de développement mais qui, bien sûr, seraient ensuite repris à leur compte par les instances de Pays ?

2.4. Des actions qui émergent mais qui restent à évaluer

Les chartes se sont d'ores et déjà traduites par des actions concrètes, dont certaines ont émané des Conseils de développement. Un tableau synthétique des actions menées par les Pays et réalisé par le réseau des Présidents de Conseils de développement est annexé à cette étude.¹³⁷

Toutefois, ces actions n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation. Il restera donc à savoir qui se chargera de cette évaluation. Cette mission doit normalement être confiée aux Conseils de développement, mais on a déjà eu l'occasion de préciser précédemment les risques que cela peut présenter pour l'ambiance de travail sur le Pays. Il n'en demeure pas moins que cette évaluation est nécessaire en vue de la prochaine contractualisation.

2.5. Une légitimité à prouver à chaque instant

De par leur relative nouveauté, tout du moins, dans le paysage institutionnel, les Pays ne sont pas encore reconnus par tous. Il faut dire que l'instabilité juridique et financière qu'ils ont connue ces derniers mois n'a pas favorisé leur appréhension par les acteurs locaux.

2.5.1. Un manque de reconnaissance des Pays

Un certain nombre d'élus locaux semblent circonspects quant à la démarche de Pays.

Le CESR de Bretagne a interrogé les maires de la région pour savoir s'ils estiment que les territoires et les acteurs sont en situation de concurrence ou de complémentarité et, en cas de concurrence quelle instance il serait bon de supprimer. Il ressort de l'enquête que, parmi les communes qui considèrent que l'on est dans une situation de concurrence (43,4% des communes, soit 105 communes sur 242) et qu'il convient de supprimer un échelon (soit 97 communes), 63,7% (soit 58 communes) veulent **supprimer les Pays** (soit le quart de l'effectif total des communes à avoir participé au questionnaire(242)). Cela prouve bien que les élus locaux ne se sont pas encore appropriés la démarche.

On note néanmoins des différences sensibles selon le poids démographique de la commune et selon les Pays d'appartenance :

- les communes comptant moins de 10 000 habitants souhaitent la suppression des « Pays » à 64,7% alors que celles dont la population dépasse 10 000 habitants ne sont plus que 50%. Plus une commune est peuplée et plus elle croit au Pays. Est-ce parce qu'elle dispose de davantage d'informations et de compétences techniques pour mieux comprendre la démarche ?

¹³⁷ Voir annexe 12

- Si on analyse les réponses des maires selon leur Pays d'appartenance, on note que dans 16 Pays sur 21, les maires citent le Pays comme le premier « échelon » à supprimer. Les cinq Pays qui se distinguent sur cette question sont des Pays littoraux (ou maritimes) (Pays de Brest, Dinan, Lorient, de Saint-Brieuc et Saint-Malo). Faut-il en conclure que la démarche de Pays est une démarche particulièrement pertinente sur le littoral ? Le CESR de Bretagne en est persuadé et a déjà eu l'occasion de montrer que les Pays maritimes sont particulièrement pertinents pour gérer les usages sur le littoral.¹³⁸

Certes, les maires ne représentent pas tous les élus locaux. Toutefois, leur appréciation nous indique bien que les Pays doivent encore se doter d'une légitimité. Comme l'indique Thierry BURLOT, le Pays est donc « *un « échelon » d'avenir qui demeure encore sous-exploité. Il faut lui donner le temps de s'installer* ». ¹³⁹

Le CESR tient à rappeler ici toute l'importance qu'il accorde à la démarche de Pays et à leur reconnaissance de ces échelles pertinentes de développement

2.5.2. Une instabilité juridique et financière

L'instabilité juridique et financière dont les Pays ont été l'objet ces derniers mois contribue sans doute à expliquer en partie que le Pays a du mal à « s'imposer » dans le paysage.

La préparation de la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 a fait peser des incertitudes quant à l'avenir des Pays durant plusieurs mois, notamment sur l'obligation de constituer un Conseil de développement. Si les craintes sur l'avenir des Pays ont été réelles, celles-ci semblent avoir été dissipées, en septembre 2003, par le Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire.¹⁴⁰

A ces doutes concernant le bien fondé même de la démarche des Pays, sont venues s'ajouter de nouvelles incertitudes relatives à l'avenir de la contractualisation. En effet, lors du CIADT¹⁴¹ du 18 décembre 2003, le gouvernement a confirmé l'intérêt qu'il portait au maintien d'une politique contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales, mais il a également affiché sa volonté de réformer en profondeur les Contrats de Plan Etat Régions. Cette réforme qui est encore en cours d'élaboration fait peser des incertitudes. Certains craignent qu'elle se concrétise par un certain désengagement de l'Etat. Or, rappelons-le, les fonds alloués aux Contrats de Pays proviennent actuellement du volet territorial de ces Contrats de Plan.

¹³⁸ CESR de Bretagne, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Rapporteurs : Pierre EUZENES et François LE FOLL, juin 2004

¹³⁹ Audition de M. Thierry BURLOT, *Président de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

¹⁴⁰ Discours de M. Jean-Paul DELEVOYE, alors *Ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire*, Première édition des ateliers du projet territorial, Colmar, 19 septembre 2003

¹⁴¹ CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

2.6. Des Pays plus participatifs que d'autres ?

*« Les Pays sont profondément tributaires de l'engagement des acteurs locaux et de leurs aptitudes à coopérer. L'activation d'un Pays présuppose, d'une part l'adhésion effective des collectivités locales et la compréhension de sa valeur ajoutée potentielle et, d'autre part, la capacité d'entraînement du concept sur d'autres groupes sociaux éminents de la vie locale tels que les chefs d'entreprises, les représentants syndicaux, les chambres consulaires, le tissu associatif, les services publics locaux, des personnalités qualifiées ou des habitants... Or, cette mise en mouvement est loin d'être homogène ».*¹⁴² En Bretagne, ces disparités sont réelles (et somme toute normales dans la mesure où chaque territoire est différent).

On remarque tout d'abord que les Pays bretons ne tirent pas tous le même bilan de leur activité. Ainsi, il ressort de l'enquête réalisée par le réseau des Présidents de Conseils de développement que les Pays de Fougères, du Centre Ouest Bretagne, de Vitré et de Redon tirent un bilan positif de la démarche Pays (coopération, actions communes...). Les autres Pays dressent un bilan partagé des Conseils de développement. Les Pays de Brest et Brocéliande ne se sont pas prononcés. Cela signifie t-il que certains Pays seraient plus actifs, plus participatifs que d'autres ? Comment le savoir ?

Les maires ont répondu au questionnaire que leur a adressé le CESR de Bretagne dans des proportions différentes selon leur Pays d'appartenance. Ces différences de participation sont-elles le fait du hasard ou peuvent-elles être considérées comme un indice parmi d'autres qui permet d'identifier des territoires qui auraient davantage l'habitude d'être actifs, réactifs ?

L'analyse de la participation des maires au questionnaire du CESR donne les résultats suivants.

¹⁴² Nicolas PORTIER, Anna GEPPERT, « Pays : cahin-caha. Pays : passer des projets aux contrats », *Pouvoirs Locaux*, n°54, III/2002

UN TAUX DE PARTICIPATION AU QUESTIONNAIRE DU CESR VARIABLE SELON LE PAYS D'ORIGINE

Nom des Pays (Loi Voynet)	Taux de communes ayant participé à l'enquête
Pays d'Auray	17%
Pays de Brest	23,6%
Pays de Brocéliande	23,3%
Pays du Centre-Bretagne	20%
Pays du Centre-Ouest Bretagne	17,43%
Pays de Cornouaille	14,7%
Pays de Dinan	15%
Pays de Fougères	19%
Pays de Guingamp	14,1%
Pays de Lorient	20%
Pays de Morlaix	13,1%
Pays de Ploërmel	18,5%
Pays de Pontivy	18%
Pays de Redon et de Vilaine	24,1%
Pays de Rennes	20,9%
Pays de Saint-Brieuc	23,4%
Pays de Saint-Malo	19,7%
Pays du Trégor-Goëlo	15,9%
Pays de Vannes	21,3%
Pays de Vitré	18,75%
Pays des Vallons de Vilaine	32%
<i>Hors Pays</i>	<i>1 commune</i>

Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

S'il est peut-être hasardeux d'interpréter ces taux de réponse à l'enquête pour avoir une idée de la participation des Pays, ils nous permettent néanmoins de constater des écarts de pratique.

Malgré les actions qui se mettent en place à l'échelle du Pays, les acteurs engagés dans les démarches de Pays sont régulièrement confrontés à un sentiment de manque de légitimité. La démarche de Pays, par ses finalités, est assurée d'un bel avenir, mais à condition que les difficultés rencontrées actuellement soient partiellement levées.

Les Pays gagneront à se motiver entre eux. Pour cela, il convient de développer les communications internes (journal de Pays, lettre d'information, site Internet, rencontres, ... entre les partenaires du territoire).

On pourrait notamment imaginer que la Région puisse réaliser une « lettre des Pays de Bretagne » dans laquelle seraient présentées des initiatives, des actions menées par chacun des Pays. Une telle lettre qui aurait vocation à être adressée à tous les Pays, mais aussi aux autres acteurs parties prenantes du développement des territoires de Bretagne œuvrerait dans le sens d'une plus grande mutualisation des expériences.

Les Pays sont donc des outils privilégiés de coopération entre les EPCI. Néanmoins, ce ne sont pas les seuls, les communautés disposent également d'autres moyens pour travailler ensemble.

SECTION 2. UNE COOPERATION INTERCOMMUNAUTAIRE PLUS SOUPLE

1. UN GROUPEMENT EN ASSOCIATION LOI 1901

Les EPCI à fiscalité propre ont la faculté de s'associer entre eux ou avec d'autres acteurs sous le statut de la loi de 1901.

Initialement, ce sont surtout les communes qui ont été amenées à adhérer à de telles associations. Ces associations ainsi créées se sont ensuite progressivement élargies aux EPCI.

Ainsi, les associations départementales de maires intègrent à présent également des Présidents d'EPCI (qui de toute façon y siégeaient déjà pour la plupart auparavant, dans la mesure où les deux fonctions se cumulent souvent).

La Conférence des villes de Bretagne, créée en 1995, dans un premier temps dans un cadre informel autour d'un réseau de villes centre de bassin d'emploi s'est, en 2002, transformée en association Loi 1901 et a décidé de s'ouvrir progressivement à l'ensemble des communes bretonnes de plus de 10 000 habitants, de même qu'aux communautés d'agglomération et communautés de communes de dimension urbaine. Cette association qui, en 2003, rassemblait 32 membres (villes et communautés), soit près de 1 200 000 Bretons est un autre outil pour les acteurs locaux (notamment intercommunaux) de travailler de concert.

Enfin, soulignons également, qu'au plan national, plus de 800 EPCI à fiscalité propre adhèrent à l'Assemblée Des Communautés de France (ADCF), association dont les missions reposent notamment sur le conseil, la formation, la réalisation d'études.

2. DES ENTENTES ET DES CONFERENCES

La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale reconnaissait aux communes la possibilité de réaliser, entre elles, des ententes passagères au moyen d'accords ou de conférences intercommunales. Ainsi, cette loi a ouvert la possibilité à deux ou plusieurs Conseils municipaux de conclure eux une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs communes respectives. Ceux-ci ont la faculté de passer des conventions dans le but d'entreprendre ou de conserver, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 a étendu cette possibilité de passer des ententes et de débattre de questions d'intérêt commun au sein de conférences aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes.¹⁴³

¹⁴³ Articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du Code général des collectivités territoriales

La loi consacre par ailleurs la possibilité de débattre des questions d'intérêt commun dans des conférences où chaque conseil et organe délibérant est représenté par une commission spéciale de trois membres.

Mentionnons enfin la participation des présidents des communautés d'agglomération et de la communauté urbaine de Brest à la Conférence territoriale mise en place par la Région Bretagne en juillet 2004. Cette conférence, qui a vocation à se réunir une fois par trimestre et qui associe également les quatre Départements (et que l'on commence à appeler le « B15 ») sera, selon les vœux du Président du Conseil régional, un outil où l'on traite « *de questions essentielles, comme les infrastructures, la formation, la coopération active entre les villes et les campagnes, l'environnement* ». ¹⁴⁴

3. DES RAPPROCHEMENTS INTERSCOT

Un peu partout en France, les démarches « interSCOT » se multiplient. On l'a déjà dit, les SCOT (schémas de cohérence territoriale) sont des documents de planification réalisés, le plus souvent, par un syndicat mixte ou un EPCI, mais à une échelle trop fréquemment inférieure à l'aire urbaine, qui semble pourtant la plus pertinente. C'est pourquoi, pour certaines thématiques, les SCOT auraient gagné à être élaborés sur des échelles plus vastes. Faute de cela, il est apparu nécessaire aux acteurs qui ont la charge des divers SCOT présents sur une même aire urbaine de travailler ensemble afin de répondre à des enjeux qui dépassent le territoire retenu pour le SCOT. En cela, ces derniers sont de plus en plus fréquemment conduits à se rencontrer.

Ainsi, le SCOT du Pays d'Auray ne pourra se faire sans liaison avec les SCOT de Lorient et de Vannes. ¹⁴⁵ Concernant le SCOT du Pays de Rennes, son échelle ne semblant pas pertinente (l'aire urbaine rennaise étant plus vaste que le Pays de Rennes), « *il est nécessaire de faire de l'interSCOT avec les Pays de Fougères et des Vallons de Vilaine* », ¹⁴⁶ et sans doute aussi avec le Pays de Brocéliande.

Les SCOT semblent donc être une bonne illustration de la nécessité d'une coopération intercommunautaire, même si, dans l'absolu, on peut considérer que cette coopération n'aurait pas dû être nécessaire si les périmètres retenus avaient été suffisamment étendus pour être pertinents. Néanmoins, cela ne signifie pas pour autant que les porteurs des SCOT ne

¹⁴⁴ Discours de Jean-Yves LE DRIAN, *Président du Conseil régional de Bretagne* lors des assises régionales des territoires de Bretagne, Morlaix, 27 novembre 2004

¹⁴⁵ Yvon SENECHAL, *Vice-Président du Syndicat mixte « Equilibre et cohésion spatiale » du SCOT du Pays d'Auray*, intervention lors de l'atelier « Comment faire d'un SCOT un véritable outil d'aménagement du territoire », Assises régionales des territoires de Bretagne, Morlaix, 27 novembre 2004

¹⁴⁶ Philippe TOURTELIER, *Président du Pays de Rennes et du syndicat mixte du SCOT du Pays de Rennes*, intervention lors de l'atelier « Comment faire d'un SCOT un véritable outil d'aménagement du territoire », Assises régionales des territoires de Bretagne, Morlaix, 27 novembre 2004

doivent pas regarder ce qui se fait à côté et qu'une certaine mise en cohérence ne doit pas être assurée par la Région.

On pourrait imaginer ici que la Région Bretagne se positionne, dans les prochains mois pour trouver les moyens de veiller à une cohérence générale des SCOT au regard du SRADT « Bretagne 2015 ».

Chapitre 4 :

***Des communes aux
rapports différenciés
avec
l'intercommunalité***

PLAN

SECTION 1. DES COMMUNES INEGALES FACE A L'INTERCOMMUNALITE

SECTION 2. FAUT-IL CRAINDRE UNE PERTE D'AUTONOMIE POUR LES COMMUNES ?

SECTION 3. LA PERSISTANCE DE COMMUNES ISOLEES

1. Un « isolement » relatif
2. Les raisons de cette résistance
3. Vers la fin des communes isolées en Bretagne ?

Même si selon le Président de la République, « *le couple communes-communauté de communes ou d'agglomération est le couple de l'avenir* », ¹⁴⁷ certains élus ne manquent pas de s'interroger sur l'avenir de leurs communes au regard du développement de l'intercommunalité. Certains se demandent « *puisque les grandes décisions seront prises à un échelon supérieur, celui de l'intercommunalité, quels pouvoirs resteront aux Conseils municipaux ?* ». ¹⁴⁸

Dès lors, faut-il craindre qu'un fossé se creuse entre les communes et leur regroupement, alors même que ces regroupements sont censés les représenter et les fédérer ?

Même s'il faut bien constater que les communes ne maîtrisent pas toutes les rouages de l'intercommunalité de la même façon (Section 1), on peut néanmoins se demander si la peur de certaines d'entre elles de perdre une partie de leur autonomie au profit de la communauté est justifiée (Section 2). Est-ce en raison de cette crainte que certaines communes n'adhèrent toujours pas à un EPCI à fiscalité propre en Bretagne, ou d'autres raisons peuvent-elles expliquer ce choix ? (Section 3).

SECTION 1. DES COMMUNES INEGALES FACE A L'INTERCOMMUNALITE

Dans le cadre de l'enquête que le CESR de Bretagne a réalisée auprès des maires de la région, il leur a été demandé de citer les compétences qu'ils ont transférées à leur communauté.

Les réponses formulées par les maires à cette question laissent apparaître des différences de degré de connaissance (et de « conscience ») de l'intercommunalité selon le type d'EPCI auquel adhère la commune.

Il ressort en effet que les maires des communes regroupées en communautés de communes ont sans doute moins conscience des pouvoirs qu'ils ont transférés à la communauté que les maires des communes en EPCI « urbains » (Communautés d'agglomération et communauté urbaine).

L'enquête a tout d'abord permis de mettre le doigt sur un constat surprenant. Les maires et les conseillers municipaux, notamment dans les communautés de communes, ne sont pas tous capables de citer et de classer l'ensemble des compétences transférées à la communauté et/ou connaissent relativement mal les actions menées par la structure intercommunale. En effet, seuls 87% des maires des communes en communautés de communes interrogés répondent que la compétence « développement économique » a été transférée à l'EPCI. Ils sont 79% à déclarer avoir transféré la compétence « aménagement de l'espace ». Rappelons tout de même que ces deux compétences sont des compétences obligatoires de la communauté de communes, prévues par la loi. Faut-il être plus réservé dans l'interprétation de ces résultats en considérant que certains maires n'ont pas cité la compétence comme étant transférée parce qu'elle n'a pas encore fait l'objet d'actions concrètes (compétence non activée ou coquille vide) ? Si tel était le cas, cela nous montrerait néanmoins que toutes les compétences

¹⁴⁷ Discours de M. Jacques CHIRAC, *Président de la République*, lors de la rencontre avec les élus du grand Pays de Colmar, Colmar, 28 juin 2001

¹⁴⁸ « Quel avenir pour les communes ? », *Armor Magazine*, janvier 2002, p 23

transférées aux EPCI ne sont pas encore activées, y compris les compétences obligatoires. On peut également expliquer ce résultat au moyen de plusieurs hypothèses : l'intérêt communautaire et les actions communautaires n'ont pas été suffisamment définis ; tel ou tel type d'actions n'a que peu ou pas d'apport sur le territoire communal ; on a un manque d'intérêt du maire pour telle ou telle compétence...¹⁴⁹

Il n'en demeure pas moins que ce constat peut sembler inquiétant dans la mesure où le maire est également souvent vice-président de l'intercommunalité. Il est permis de se poser quelques questions sur le bon fonctionnement et le niveau de coopération entre les communes dans certains EPCI à fiscalité propre.

Ce résultat, malgré le manque de fiabilité auquel on se heurte concernant son interprétation, reste toutefois intéressant à analyser au regard des réponses formulées par des maires de communes regroupées en communautés d'agglomération ou urbaine. Cette comparaison fait apparaître des différences importantes.

En effet, les maires des communautés d'agglomération sont proportionnellement moins nombreux à ne pas maîtriser les compétences obligatoirement transférées à l'EPCI : 93,6% d'entre eux déclarent avoir transféré les compétences « développement économique » et « aménagement de l'espace » ; 95,7% la compétence « équilibre social de l'habitat » et 74,5% la compétence « politique de la ville ».

Quant aux maires de Brest Métropole Océane (seule communauté urbaine de Bretagne), qui ont répondu (4 sur 8), ils citent tous l'intégralité des compétences obligatoires.

On peut donc conclure de ces résultats que *les maires des communes regroupées en EPCI urbains ont sans doute davantage conscience des compétences de la communauté*. Cela s'explique probablement par le fait que les maires des communes regroupées en communautés d'agglomération ou en communauté urbaine sont davantage informés de la situation grâce à l'appui technique plus important dont ils disposent et probablement également de par leur profil sociologique. (Il serait, à ce sujet, intéressant d'étudier les réponses données au regard de la sociologie politique).

On peut enfin se demander si l'arrivée d'une nouvelle génération de maires « ruraux », lors des dernières élections municipales, en 2001, n'explique pas en partie cette relative « méconnaissance » de l'intercommunalité. Ces derniers ont en effet pu découvrir (ou pas encore) que certaines compétences auparavant exercées par la commune et sur lesquelles ils ont parfois mené campagne ne relèvent plus de leurs attributions parce qu'elles ont été transférées à la communauté de communes.

Face à ce constat, on ne peut que préconiser un renforcement de la formation des élus sur l'intercommunalité, d'autant plus indispensable lors de l'arrivée de nouvelles générations d'élus municipaux.

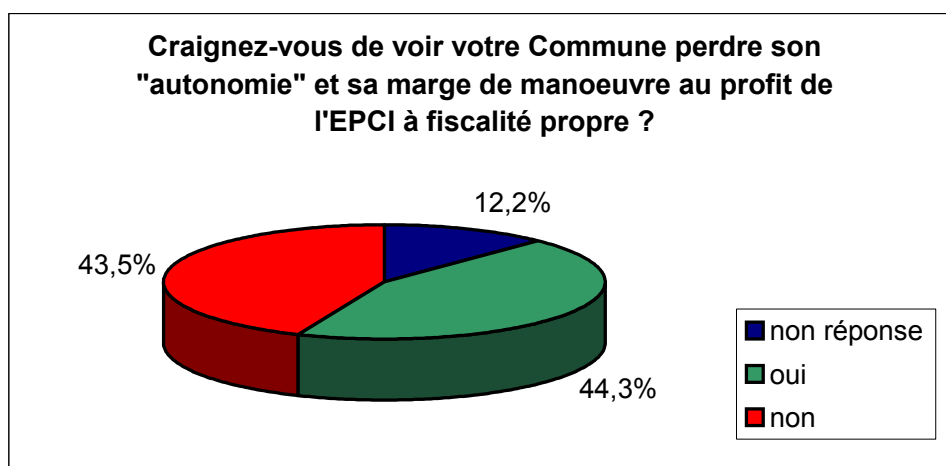
¹⁴⁹ Aymeric MASSIET DU BIEST (CESR de Bretagne), *Les EPCI à fiscalité propre, quelles réalités en Bretagne ?*, Mémoire de DESS, Rennes II, novembre 2004

SECTION 2. FAUT-IL CRAINDRE UNE PERTE D'AUTONOMIE POUR LES COMMUNES ?

La crainte éventuelle pour la commune de perdre son autonomie est une idée qui revient très régulièrement lorsque l'on parle d'intercommunalité. Cette crainte n'est-elle pas surévaluée ?

Selon Emmanuel NEGRIER, Chargé de recherche CNRS au Centre comparatif d'études des politiques publiques et des espaces locaux de l'université de Montpellier, « *L'obstacle le plus fréquent à la coopération intercommunale réside dans la peur des petites communes d'être annexées par les grandes... et de disparaître. [... Certains maires] voient très clairement ce qu'ils ont à perdre en intégrant un EPCI : leur sentiment d'indépendance, leur identité, une partie de leurs prérogatives, leur autonomie fiscale. Ils savent aussi, parfois, qu'un des objectifs de l'intercommunalité consiste à partager les charges pesant sur la ville-centre, pour le financement d'équipements dont leurs habitants bénéficiaient (piscines, théâtre, hôpitaux...) jusqu'alors sans qu'il n'en coûte un centime d'euro à leur commune, et entrent donc en résistance* ».¹⁵⁰

En Bretagne, lorsque l'on demande aux maires s'ils redoutent de perdre une partie de leur autonomie, ceux-ci sont très partagés. L'enquête du CESR de Bretagne fait apparaître que 44,3% des maires expriment une réelle crainte contre 43,5% qui disent ne pas avoir peur de perdre leur « autonomie » et leur marge de manœuvre au profit de l'EPCI.

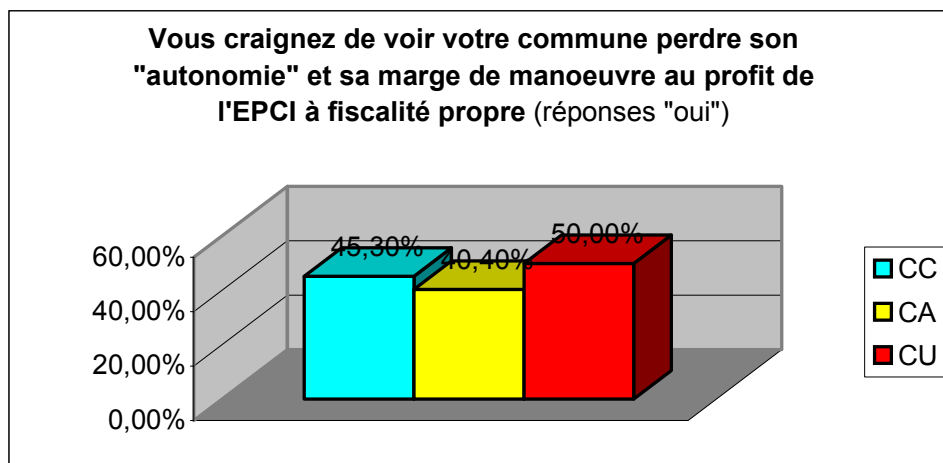


Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Ces résultats diffèrent néanmoins selon le type d'EPCI auquel adhère la commune et la strate démographique dans laquelle elle se situe.

Ainsi, les communes regroupées en communautés de communes et en communauté urbaine sont relativement plus nombreuses à craindre de perdre une partie de leur autonomie que les communes regroupées en communautés d'agglomération, même s'il faut tout de même préciser qu'elles restent minoritaires.

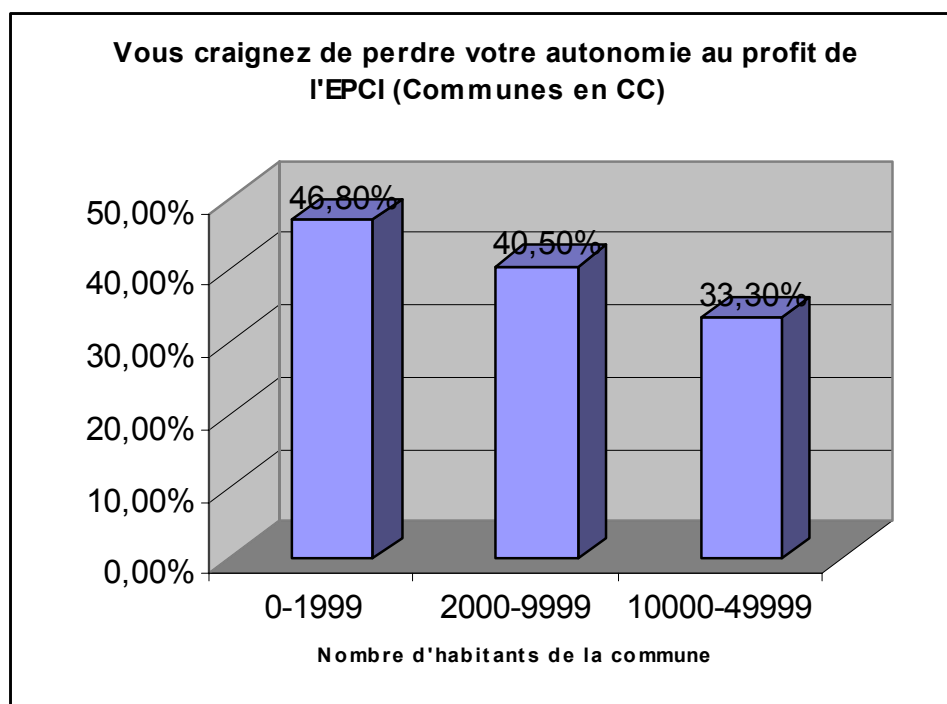
¹⁵⁰ « Ces conflits qui minent l'intercommunalité », *La Gazette des communes*, n°1654, 15 juillet 2002



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

La situation de Brest Métropole Océane s'explique probablement par le très fort degré d'intégration de la communauté urbaine.

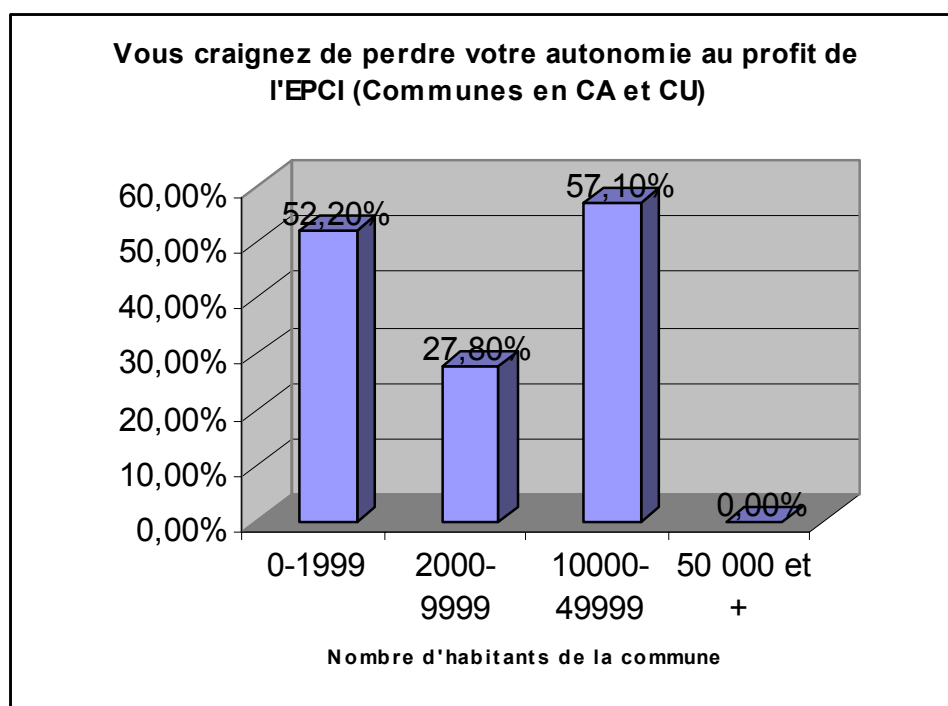
Néanmoins, plutôt que d'analyser les résultats uniquement selon le type d'EPCI, une analyse croisée avec la strate de population semble plus pertinente et fait apparaître des résultats plus intéressants.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Alors que l'on note une forte corrélation entre la strate de population et la crainte de perdre son autonomie pour les communes regroupées en Communautés de communes (la crainte diminue à mesure que le poids démographique est important), on assiste à des résultats plus surprenants pour ce qui est des communes adhérant à des communautés d'agglomération ou à Brest Métropole Océane.

En effet, comme le montre le graphique suivant, les communes qui craignent le plus de perdre une partie de leur autonomie sont celles dont le poids démographique est compris entre 10 000 et 49 999 habitants, puis les communes de moins de 2 000 habitants.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Les communes de moins de 2 000 habitants situées dans une agglomération craignent-elles plus de perdre leur autonomie, de se faire « aspirer » par la communauté que les mêmes communes en milieu « plus rural » ?

Pourquoi les communes entre 10 000 et 49 999 habitants situées en agglomération, qui en sont d'ailleurs le plus souvent la ville centre, ont-elles peur de perdre leur autonomie au profit de la Communauté ? Est-ce parce que, même sans la communauté, elles disposaient déjà des moyens nécessaires pour répondre à leurs besoins et que, maintenant qu'elles adhèrent à un EPCI, elles doivent faire des concessions, tenir compte des communes périurbaines et jouer la carte de la solidarité territoriale ?

Les maires apportent quelques explications à leurs réponses.

Ceux qui craignent une perte d'autonomie des communes considèrent que, avec l'augmentation des compétences transférées des communes aux communautés, on s'oriente vers une limitation, voire même une disparition progressive des compétences communales. Certains disent redouter de « *devenir une simple boîte aux lettres* ». « *Si toutes les compétences sont transférées aux EPCI, il n'existera plus de communes* ». Certains maires pensent que la perte d'autonomie « *est inévitable. Qui dit transfert, dit partage du pouvoir de décision* ». « *On est en présence d'un principe de vases communicants. Il ne faudrait pas vider le vase communal, lieu essentiel de la démocratie de proximité* ». « *La disparition de la commune à l'horizon 2015/2020 est inévitable. Ceci n'est pas une crainte mais une évidence. Un paysage communal à 36 000 communes ne veut plus rien dire* ». D'autres déplorent que l'EPCI à fiscalité propre, qui avait pour vocation initiale de permettre aux communes de réaliser ensemble des actions qu'elles ne pouvaient pas mener seules ou des actions plus

pertinentes à l'échelle d'un territoire plus grand, soit souvent devenu « *un échelon administratif supplémentaire en concurrence avec les communes sur les mêmes actions* ». Par ailleurs, l'intégration fiscale accrue est vue par certains comme une volonté politique de concentrer les décisions, d'étouffer financièrement les communes. « *Le paquet de ressources (taxe professionnelle, Dotation globale d'équipement...) devient communautaire, sans esprit de solidarité et de retour, il risque de ne rester que les tombes à faire entretenir* ». « *Les charges de fonctionnement augmentent et les nouvelles recettes vont à la communauté* ». « *Avec la taxe professionnelle unique, la commune a beaucoup « perdu »*. Les conseillers les plus anciens ne peuvent pas admettre cette situation ». Enfin, certains pensent que « *les conseillers communautaires des plus grandes communes feront la loi et les petits seront appelés à se taire et disparaître* ». Mais, comme le souligne Emmanuel NEGRIER, bien souvent, « *Les élus ignorent, en revanche, que l'intercommunalité, loin de les priver de prérogatives qu'ils n'ont déjà plus, va leur permettre de participer à la politique de l'agglomération à laquelle ils appartiennent, et leur conférer ainsi une autorité supérieure. Généralement, en effet, le maire de chacune des communes-membres d'un EPCI siège au bureau de celui-ci, détient une vice-présidence et exerce, à ce titre, un réel pouvoir au sein de la structure* ».¹⁵¹

Les maires qui ne redoutent pas une perte d'autonomie de leurs communes considèrent que la commune constitue la cellule de base de l'administration en France et qu'elle reste, à ce titre, incontournable et n'a rien à craindre. « *Malgré les nombreuses compétences de la communauté, il reste encore beaucoup de centres d'intérêts dans nos communes* ».

La population a besoin de proximité. Seule la commune peut répondre à cette attente. « *Les EPCI ne sont pas des structures de proximité. Les communes doivent conserver des marges de manœuvre suffisantes pour régler, au quotidien, les problèmes de la vie locale de leurs habitants* ». « *La commune doit garder des compétences de proximité (école primaire, voirie, espaces verts, urbanisme, état civil, terrains de sports, salles d'associations)* ». Par conséquent, la commune et la communauté ne sont pas en concurrence. Elle forment un couple interdépendant, complémentaire, aux perspectives d'avenir convergentes. « *La communauté et les communes membres forment un attelage indissociable désormais. Elles sont en interdépendance et il faut continuer de construire des relations productrices de développement, d'emplois, de qualité de la vie...* ». « *Nos marges de manœuvre étant réduites, peut-on parler d'autonomie des communes actuellement ? Une commune à la structure financière telle que la nôtre n'a rien à craindre du développement de notre EPCI* ». Certains pensent d'ailleurs que les communes devront, à l'avenir, focaliser leurs efforts sur « *des actions nouvelles, non exercées aujourd'hui par les communes* ».

Les maires bretons sont donc assez partagés sur la crainte de perdre leur autonomie. Globalement, il faut garder à l'esprit que nous sommes dans un processus d'intercommunalité, et non pas (encore, en tout cas) de « supracommunalité ». Dans la démarche intercommunale, toutes les communes sont donc censées avoir leur place, participer à la dynamique et en tirer un quelconque profit. Comme l'indique Marc-Antoine VINCENT, du Cabinet Philippe Laurent Consultants, « *Souvent, après quelques années de fonctionnement intercommunal, chacun comprend l'intérêt qu'il y a à travailler à l'échelle d'un territoire plus vaste, avec des moyens décuplés* ».¹⁵²

¹⁵¹ « Ces conflits qui minent l'intercommunalité », *La Gazette des communes*, n°1654, 15 juillet 2002

¹⁵² *Ibid.*

Est-ce par crainte de perdre leur autonomie que certaines communes bretonnes n'adhèrent toujours pas à un EPCI à fiscalité propre ?

SECTION 3. LA PERSISTANCE DE COMMUNES ISOLEES

Au 1^{er} janvier 2004, seules 48 communes, sur les 1268 que comptait la Bretagne, demeuraient en dehors d'un EPCI à fiscalité propre de type communauté de communes, communauté d'agglomération ou communauté urbaine. Une proportion plus importante de ces communes se situaient dans le Morbihan.¹⁵³ Mais ces communes que nous appellerons « communes isolées » sont-elles réellement à l'écart de toute dynamique intercommunale ? Pourquoi ? Vont-elles le rester ?

1. UN « ISOLEMENT » RELATIF

Par abus de langage, on parle souvent de « communes isolées » pour désigner les communes qui n'adhèrent pas encore à un EPCI à fiscalité propre, mais la réalité est plus complexe. En effet, en Bretagne, les communes en dehors d'un EPCI à fiscalité propre sont généralement engagées dans des structures syndicales de type SIVU et SIVOM. Elles ne sont donc pas à l'écart de toute coopération intercommunale, mais ont préféré opter pour une intercommunalité « à la carte ».

Par ailleurs, il faut noter que ces communes, même si elles n'adhèrent à aucun EPCI à fiscalité propre, se sont néanmoins engagées dans la dynamique des Pays et sont parties prenantes de la démarche. Cela peut paraître surprenant. Les maires de ces communes expliquent leur décision par la différence d'objet qu'ils accordent aux EPCI et aux Pays : les EPCI sont de véritables structures de gestion qui s'ajoutent à l'existant, alors que les Pays demeurent (et doivent demeurer selon eux) des territoires de projets et en aucun cas devenir des structures lourdes.

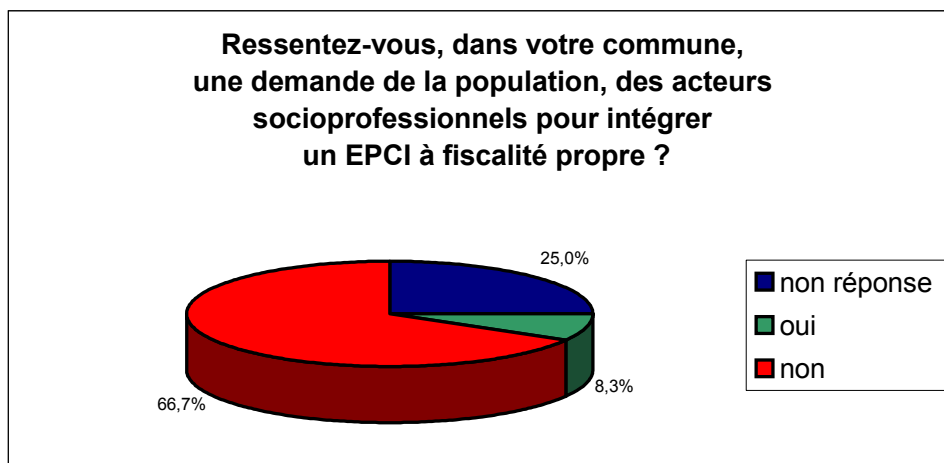
2. LES RAISONS DE CETTE RESISTANCE

Lorsque l'on interroge ces communes sur les raisons qui expliquent qu'elles n'aient encore adhéré à aucun EPCI à fiscalité propre, celle-ci évoquent plusieurs justifications.

2.1. Des raisons pragmatiques

Les communes qui ne se sont pas regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre expliquent tout d'abord qu'elles n'en ont pas ressenti le besoin jusqu'ici. D'ailleurs, les maires disent ne pas ressentir de demande de la population pour rejoindre un EPCI à fiscalité propre comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous.

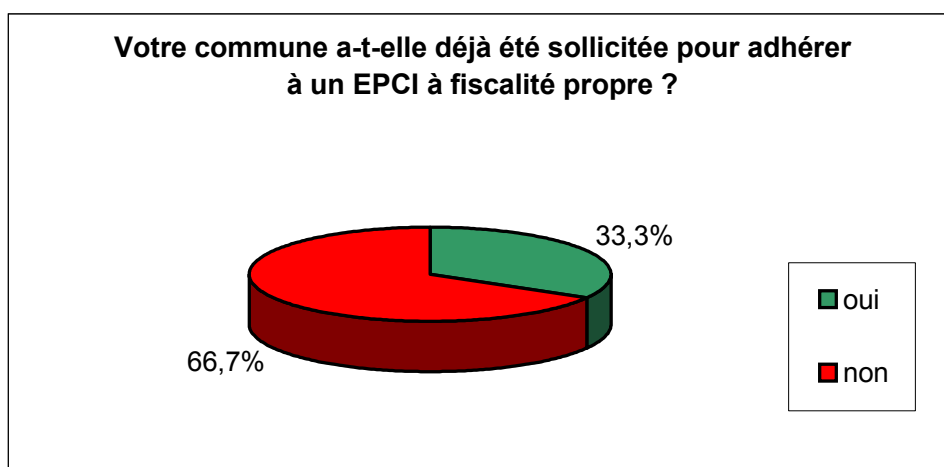
¹⁵³ Voir carte p. 23



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Grâce à une coopération « à la carte », au moyen des syndicats auxquels ces communes participent (SIVU, SIVOM, selon l'objet), elle disent avoir toujours réussi à répondre aux problématiques rencontrées sur le territoire. Par conséquent, elles se contentent de ces syndicats.

Par ailleurs, les maires de ces communes affirment également, pour plus d'un tiers, ne pas avoir été approchés par d'autres communes pour former ou rejoindre un EPCI à fiscalité propre.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Mais la commune doit-elle attendre que l'on vienne la chercher ou doit-elle, si elle en ressent le besoin, prendre l'initiative de faire une telle proposition à ses voisins ?

2.2. Des raisons politiques

Certains maires de communes hors EPCI à fiscalité propre disent également ne pas avoir intégré un tel établissement faute de vision politique commune avec leurs voisins sur l'avenir du territoire et les projets à y mener. « *Les projets d'élargissement de la communauté de communes en place n'ont pas abouti faute d'unanimité sur les projets de statuts* ».

Ensuite, certains expriment leurs craintes de ne pas être suffisamment représentés au sein d'un Conseil communautaire et de perdre, ainsi, une partie de leur marge de manœuvre et de leur poids.

D'autres évoquent enfin des problèmes relationnels entre les élus du territoire.

2.3. Des considérations économiques et financières

Certaines communes ne cachent pas non plus que, si elles demeurent « isolées », c'est parce qu'elles y perdraient financièrement en rejoignant un EPCI à fiscalité propre, de surcroît à taxe professionnelle unique. En cela, elles ne sont pas encore prêtes à jouer le jeu de la solidarité et ne pensent intégrer un EPCI qu'au dernier moment, lorsqu'elles y seront réellement obligées et que leurs recettes fiscales auront été optimales. *« La commune n'adhère pas à ce jour à un EPCI afin de ne pas perdre le bénéfice de ses rentrées fiscales qui vont être optimales en 2005-2006 ».*

En effet, comme nous l'avons expliqué précédemment ; lorsqu'une commune intègre un EPCI à fiscalité propre, elle reçoit une attribution de compensation qui correspond au produit de taxe professionnelle perçu lors de *l'année précédant l'instauration de la TPU* (et diminuée des charges transférées). La commune a donc tout intérêt à avoir un produit de taxe professionnelle le plus élevé possible au moment où elle intègre l'EPCI.

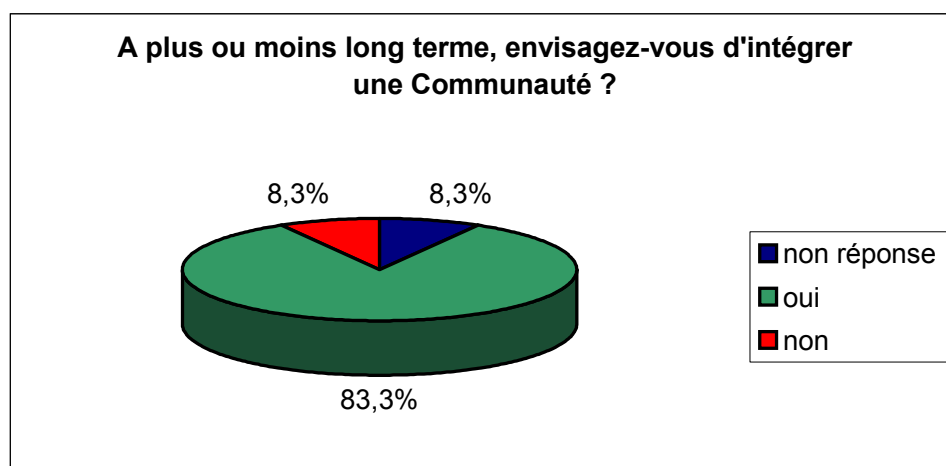
2.4. Un engagement moral

Certains maires parlent enfin de « contrat moral » pour expliquer leur refus d'adhérer à un EPCI. Certains craignent en effet, qu'en intégrant un EPCI à fiscalité propre, le taux de taxe professionnelle augmente considérablement et pénalise alors des entreprises qui se sont implantées sur le territoire communal avant tout en raison d'une faible pression fiscale. Les maires estiment qu'ils ont passé une *« convention morale avec des entrepreneurs qu'ils ne souhaitent pas décevoir »*.

3. VERS LA FIN DES COMMUNES ISOLEES EN BRETAGNE ?

Les communes qui n'adhèrent à aucun EPCI vont-elles pouvoir continuer à agir par le biais de syndicats, ou bien assiste-t-on à un mouvement inéluctable les poussant vers davantage d'intégration, notamment en raison de considérations financières ?

L'enquête réalisée par le CESR de Bretagne révèle que, à plus ou moins long terme, la quasi totalité des communes « isolées » envisage d'intégrer un EPCI à fiscalité propre.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

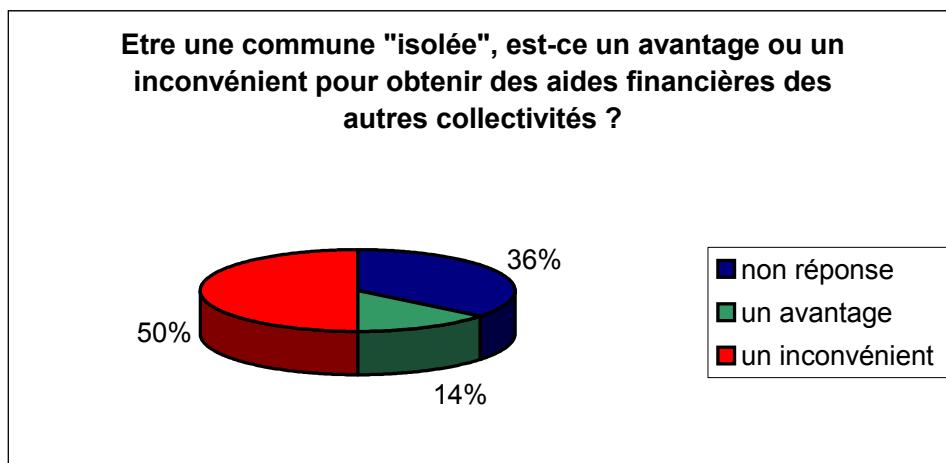
Les communes qui considèrent cette issue comme inéluctable précisent néanmoins que leur adhésion ne se fera que sous certaines conditions :

- « *Aucune petite commune ne pourra rester isolée. Par contre, il faudra éviter de créer des structures administratives qui se chevauchent. Il faudra donc choisir entre le SIVOM ou l'EPCI* ».
- Les communes veilleront également à s'assurer de « *l'égalité entre les communes faisant partie de la nouvelle communauté de communes (répartition des programmations de travaux...)* » et de l'effectivité de ses actions : « *Mieux vaut un SIVOM actif qui remplit ses missions qu'une communauté « vide » de sens comme on en voit certaines* ».
- Il faudra également « *limiter au maximum les compétences transférées pour garder l'autonomie de la commune* » pour « *ne pas se faire avaler purement et simplement* ».

Une commune pose, notamment, comme conditions à son intégration à un EPCI à fiscalité propre : « *une représentation satisfaisante au Conseil communautaire ; un projet clair, porteur d'un développement équilibré (économie, habitat...) pour l'ensemble des communes ; une vraie solidarité ; une grande ouverture démocratique* ».

Certaines communes précisent, enfin, que cette intégration ne se fera pas si les conseillers communautaires venaient à être élus au suffrage universel direct. Cela serait signer, selon certains maires, « l'arrêt de mort de la commune ».

Une fois ces conditions exprimées, on sent néanmoins que le mouvement intercommunal est considéré comme étant inéluctable par la majorité des maires. Cela est d'autant plus vrai que, s'ils souhaitent continuer à bénéficier de dotations et de subventions des autres collectivités dans les prochaines années, ils devront se regrouper comme nous l'avons déjà mentionné précédemment en évoquant le système de la « prime à l'intercommunalité ». Les maires de ces communes en sont conscients.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Ainsi, on peut signaler qu'au cours de l'année 2004, cinq communes, isolées jusque-là, ont soit rejoint un EPCI à fiscalité propre (adhésion des communes de Miniac-Morvan et Le Tronchet à la Communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo), soit en ont constitué un (création de la Communauté de communes des trois rivières regroupant Crac'h, Saint-Philibert et Locmariaquer).

Précisons enfin que **seulement** 2% des communes actuellement en EPCI à fiscalité propre veulent redevenir isolées. On n'assistera donc pas, dans les prochaines années, à un recul de l'intercommunalité.

La couverture totale de la Bretagne par des EPCI à fiscalité propre est donc en passe de se réaliser. Cette intercommunalité est de plus en plus complète, activée, intégrée. Mais quel est réellement son apport dans le développement des territoires et, plus globalement, de la Bretagne ? C'est ce que nous allons analyser dans cette troisième et dernière partie.

Ce qu'il faut retenir... (Partie 2)

Aujourd'hui, la Bretagne est-elle toujours pionnière en matière de coopération, et plus particulièrement en termes de coopération intercommunale ?

Si l'on s'intéresse aux *aspects financiers de l'intercommunalité bretonne*, il est indéniable que cette dernière est marquée par une intégration plus forte. La quasi-généralisation du régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU) par les communautés va dans ce sens. Si ce régime a participé à la réduction des concurrences territoriales, il présente néanmoins des risques inhérents à toute spécialisation fiscale quant à la pérennité des ressources en l'absence de ressources alternatives. C'est pourquoi, une part grandissante de communautés a désormais recours au régime de la fiscalité mixte. Il faut toutefois souligner que leur autonomie fiscale, comme celle de toute collectivité, ne cesse de se réduire (les ressources fiscales étant progressivement remplacées par des dotations de l'Etat) ; et cela, malgré l'inscription du principe d'autonomie financière dans la Constitution.

Si l'on s'intéresse aux *compétences transférées* par les communes aux communautés, on se heurte à une difficulté pour évaluer l'effectivité de leur exercice. Les résultats de l'enquête que nous avons réalisée auprès des maires, et qui laissent apparaître une certaine méconnaissance des compétences qu'ils ont transférées à leur communauté de rattachement, nous laissent penser que les compétences ont été mises en œuvre par des actions concrètes de façon très disparate. A l'heure actuelle, les compétences communautaires retenues ne sont pas encore toutes activées. Cette situation semble néanmoins en voie de rattrapage. La définition de l'intérêt communautaire n'apparaît pas non plus achevée partout en Bretagne. Le transfert des compétences semble s'être déroulé dans des conditions satisfaisantes, aux dires des maires. Les maires sont, en revanche, très partagés sur l'idée d'accroître encore plus le poids de l'EPCI. Il semble, qu'avant même de donner plus de poids à la communauté, il convienne d'abord d'exercer pleinement toutes les compétences dont elle s'est dotée.

Les communautés exercent-elles leurs compétences sur un territoire pertinent ? Il est tout d'abord permis de s'interroger sur ce qu'est un territoire pertinent. En Bretagne, il faut rompre l'idée selon laquelle le territoire intercommunal s'est formé sur la base du canton ; cela n'est pas le cas sauf en Ile-et-Vilaine. L'échelle qui semble, à présent, la plus pertinente pour répondre aux besoins de la population est celle du bassin de vie. Dans la région, les EPCI en sont proches. Communautés et bassins de vie partagent en effet très fréquemment les mêmes pôles. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit que la pertinence d'un territoire évolue sans cesse, en fonction des modes de vie, des besoins, de considérations démographiques, des habitudes de déplacement des Bretons... En réalité, on peut se retrouver en présence de différents niveaux de coopération territoriale pertinents selon les questions auxquelles on s'intéresse. En ce sens, l'intercommunalité doit s'adapter en permanence. Elle est en continuelle mutation (dans ses limites territoriales par exemple : recomposition, fusion et création d'EPCI). Elle s'inscrit dans un processus dynamique. Soulignons toutefois que, pour l'avenir, les maires ne souhaitent pas de modification sensible du périmètre de leur communauté. Si le territoire intercommunal est en perpétuelle quête de pertinence et semble y être parvenu, il ne semble toujours pas, en revanche, suffisamment identifié par le citoyen. Il s'agit sans doute là de la prochaine étape du processus communautaire.

Pour traiter certaines questions, notamment l'élaboration de projets de territoire, les EPCI se sont fédérés autour de **Pays** (qui sont en quelque sorte des « intercommunalités de projets »). Le Pays est un lieu pertinent pour s'occuper des problématiques d'équilibre entre des enjeux urbains et des enjeux ruraux. En Bretagne, ils constituent une tradition ancienne. Si leur philosophie première est attachée à la *notion de projet*, certains Pays semblent néanmoins prendre le chemin d'une logique de guichet à subventions. Cette tendance doit être enrayée. Un meilleur appui sur les travaux du *Conseil de développement* constitue un moyen d'y parvenir. On ne peut, dans ce sens, que regretter que ces Conseils semblent en voie d'essoufflement, à la recherche d'une nouvelle dynamique. En effet, une fois l'élaboration de la Charte de développement achevée, on assiste à un certain désintérêt des élus du Pays pour les Conseils de développement. Il convient de relancer ces Conseils. Cela pourra notamment se faire par une *mutualisation des travaux des Conseils de développement entre eux* (grâce à une plate-forme Internet par exemple), une *reconnaissance du travail accompli*, une éventuelle *modification de leur statut* (en partenariat avec le Conseil de Pays) et une *consolidation des ponts entre les deux Conseils du Pays*. Enfin, les Pays contractualisent avec l'Etat et la Région dans le cadre des Contrats de Pays du volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région. Il semble que, dans ce cadre, chacun gagnerait à une *meilleure clarté* et une plus grande explication des choix opérés dans la sélection des projets de Pays qui sont soutenus. Un suivi accru des projets est également demandé par les Pays.

Enfin, il est intéressant d'analyser la position des communes face à l'intercommunalité. On note, à ce sujet, une certaine *méconnaissance des maires sur les affaires intercommunales*. Celle-ci semble plus marquée pour les maires des communes regroupées en EPCI en milieu rural qu'en milieu urbain. Les maires de Bretagne sont, par ailleurs, partagés sur la crainte de voir leur commune perdre leur autonomie. Toutefois, on note que cette crainte est plus marquée pour les communes regroupées en communautés de communes et en communauté urbaine. Enfin, si la Bretagne compte encore des communes n'adhérant à aucun EPCI à fiscalité propre, le mouvement intercommunal semble inéluctable puisque la quasi-totalité d'entre elles envisage, aujourd'hui, d'intégrer un tel regroupement à court ou moyen terme à la condition que celui-ci soit fondé sur un projet de territoire, que l'intercommunalité fasse plus de place à la démocratie et qu'elle soit plus représentative.

Quelques préconisations identifiées dans cette partie :

- *Ne pas mesurer uniquement l'intégration des EPCI avec des critères fiscaux et financiers mais analyser, dans le détail, la nature et le contenu des compétences exercées ;*
- *Mettre en place des indicateurs d'efficience de l'intercommunalité et un suivi des coefficients d'intégration fiscale ;*
- *Assurer la cohérence des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) à l'échelle régionale cohérence entre les SCOT et des SCOT avec le SRADT « Bretagne 2015 » ;*
- *Renforcer la formation des élus (municipaux...) sur l'intercommunalité ;*

Concernant les Pays :

- *Assurer une meilleure formation des élus et des acteurs de la société civile pour les aider à passer d'une logique de guichet à une logique de projet ;*
- *S'appuyer sur les Conseils de développement, dans une dynamique participative, pour stimuler les pratiques gestionnaires et éviter que les Pays ne soient que des guichets supplémentaires ;*
- *Doter les Conseils de développement de moyens nécessaires à leur fonctionnement ;*
- *Relancer la dynamique des Conseils de développement :*
 - . *en valorisant le travail qu'ils ont accompli ;*
 - . *en reprécisant la nature des rapports que les Conseils de développement entendent avoir avec leurs Conseils de Pays, tout en veillant à préserver une nécessaire souplesse de fonctionnement ;*
 - . *en réinterrogeant, au besoin, la nature de la composition des Conseils de développement, leurs modes d'organisation et de fonctionnement, ainsi que leurs missions ;*
 - . *en faisant en sorte que la Région réserve une partie de ses crédits en faveur des territoires pour les actions émanant des Conseils de développement ;*
- *Bien considérer les risques liés à la fonction d'évaluation des Conseils de développement ;*
- *Le CESR pourrait devenir un référent d'expériences des Conseils de développement ou alors se positionner dans une fonction de services et d'échange d'expériences auprès de ces Conseils (présentation des méthodes de travail, des études...).*

PARTIE 3 :

***COOPERER POUR
MIEUX SE
DEVELOPPER***

Comme on l'a vu précédemment, la coopération territoriale s'est développée, en Bretagne, en particulier pour répondre aux nouveaux besoins du développement des territoires. La plupart des acteurs bretons en ont conscience, même si leur perception varie à ce sujet (Chapitre 1). Cette coopération, par les multiples champs d'actions qu'elle est amenée à aborder va dans le sens d'un développement durable des territoires (Chapitre 2). En ce sens, elle participe au développement de la Bretagne dans son ensemble (Chapitre 3). Toutefois, des progrès demeurent à accomplir (Chapitre 4).

Avant de présenter cette analyse, il est utile de préciser que les réponses formulées par les maires de Bretagne au questionnaire que le CESR leur a adressé serviront de principale base de réflexion tout au long de cette partie.¹⁵⁴

Dans ce questionnaire, le CESR de Bretagne a demandé aux maires de donner leur appréciation sur ce que l'intercommunalité a apporté au développement de leur commune et du territoire intercommunal selon trois axes : le développement économique, l'implantation des populations et les services aux personnes, et l'environnement. Les maires pouvaient également aborder d'autres thèmes de leur choix. Pour chacun de ces thèmes, il leur a été demandé de qualifier, dans un tableau, l'apport des actions de la communauté, d'abord pour la communauté elle-même, puis pour la commune, par un « + », « = » ou « - ». Les maires avaient la possibilité d'expliquer leur appréciation.

On voit ici toutes les limites de ces réponses liées à la subjectivité : il s'agit bien d'une appréciation. Celle-ci peut varier selon le statut de la personne qui a répondu au questionnaire (maire, directeur des services...). Par ailleurs, comment interpréter les réponses formulées ?

Dans le cadre de l'analyse que nous avons faite de ces réponses, nous avons postulé que :

- lorsque la réponse est « + », cela signifie que la communauté a contribué de façon positive au développement du territoire. L'interprétation de cette catégorie de réponses ne prête pas trop à discussion.
- lorsque la réponse est « = », on a considéré que les maires voulaient signifier par là que l'apport de la communauté avait été neutre pour le territoire. Soit la communauté a agi mais n'a pas obtenu de meilleurs résultats que la commune, soit elle n'a pas agi et n'a donc pas fait changer la situation. Ce type de réponses, on l'imagine, est plus difficile à interpréter que la première catégorie. En outre, la frontière avec les réponses « - » est très floue et accroît encore plus les réserves d'interprétation.
- lorsque la réponse est « - », l'interprétation peut également être complexe. On a considéré ici que plusieurs analyses étaient envisageables. Soit la compétence a été transférée à la communauté sans que des actions concrètes aient été mises en œuvre, soit la compétence a été transférée et l'action de la communauté qui a suivi a été négative pour le territoire (apport seulement sur quelques portions du territoire...). La commune peut également, dans ce cas de figure, considérer qu'elle aurait pu faire plus de choses si la compétence en question n'avait pas été transférée à la communauté...

¹⁵⁴ Voir la présentation de cette enquête en annexe 2

On le voit, l'interprétation de l'appréciation des maires sur l'apport de l'intercommunalité n'est pas chose aisée. La difficulté est d'autant plus grande qu'une même action peut avoir un apport différencié selon le type de territoire (communauté / commune).

Cette enquête apporte néanmoins des résultats de réflexion très intéressants sur la place prise par la coopération dans les stratégies locales de développement.

Chapitre 1 :

***Un apport certain,
mais diversement
perçu***

PLAN

SECTION 1. « FAIRE A PLUSIEURS CE QUE L'ON NE PEUT PAS FAIRE SEUL »

1. Une théorie économique de la coopération...
2. ... pouvant s'appliquer aux collectivités territoriales

SECTION 2. UNE PERCEPTION VARIABLE

1. Un apport différencié selon le type de développement
2. Un apport variable selon le type de territoire
3. Des différences d'appréciation selon le type d'EPCI

SECTION 3. LE TRANSFERT VERS L'INTERCOMMUNALITE : UNE OPPORTUNITE POUR DEVELOPPER LES COMPETENCES COMMUNALES ?

Si l'intercommunalité a connu un tel essor en Bretagne ces dernières années, c'est sans doute parce que la marge de manœuvre financière des communes est allée en décroissant, alors que les attentes de la population se développaient. La coopération intercommunale est alors apparue, pour les communes, comme un moyen de réaliser ce qu'elles n'étaient pas en mesure de faire seules (Section 1). Néanmoins, si l'apport des actions intercommunales est réel dans certains domaines, il n'est pas le même selon le type de développement auquel on s'intéresse, et selon le territoire sur lequel on travaille (tout le territoire intercommunal ou seulement la commune (Section 2). Par ailleurs, on peut se demander si les communes ont su profiter du transfert de compétences qu'elles ont opéré vers les communautés pour développer les actions restées de leur ressort (Section 3).

SECTION 1 : « FAIRE A PLUSIEURS CE QUE L'ON NE PEUT PAS FAIRE SEUL »

De nombreux économistes ont été amenés à se pencher sur l'intérêt des agents économiques à coopérer. Des théories économiques de la coopération ont ainsi été élaborées et peuvent, en considérant les collectivités territoriales comme des agents, s'appliquer au phénomène de la coopération territoriale.

1. UNE THEORIE ECONOMIQUE DE LA COOPERATION...

*« Dans la théorie économique standard, la coopération est appréhendée comme une forme d'arrangement interentreprises. La coopération se justifie parce qu'elle autorise des entités à produire au moins la somme de leur production en subissant des coûts moindres grâce à l'existence de rendements croissants. Au final, le fruit du travail à plusieurs est plus bénéfique que la somme de ce que l'on peut obtenir séparément. La différence entre le produit des actions combinées des agents et le produit hypothétique des actions de ces mêmes agents sans qu'ils travaillent ensemble est qualifiée de surplus potentiel. C'est l'existence de cette anticipation de surplus -on parle aussi de jeu à somme positive- qui autorise à justifier la coopération ».*¹⁵⁵

Les collectivités locales ont, sous cet angle d'approche, le même intérêt que les agents économiques, les entreprises, à coopérer.

Pour les entreprises, le sens de la coopération peut être varié. Ainsi, pour certaines, la coopération renvoie à une manière de fonctionner en équipe ; pour d'autres, elle est associée à un choix stratégique destiné à partager les risques ; pour d'autres encore, il s'agit d'une manière d'être, reposant sur un principe de solidarité.

L'idée de réciprocité est néanmoins toujours présente dans la coopération : *« la coopération, c'est donner dans tous les domaines où l'on peut donner quelque chose et, à l'inverse, attendre la même chose de la part de la personne, entreprise, structure qui reçoit ».*¹⁵⁶

¹⁵⁵ Anne-Gaëlle LEFEUVRE-COZIEN, *La coopération hors contrat entre petites entreprises : analyse économique et étude de cas des processus d'apprentissage*, Thèse de doctorat, Université de Rennes I, décembre 2001

¹⁵⁶ Anne-Gaëlle LEFEUVRE-COZIEN, *Ibid.*

La coopération, c'est aussi échanger, c'est-à-dire parler de ses propres problèmes et s'informer, dialoguer, mieux se connaître, mutualiser les expériences et éviter ainsi certaines erreurs.

La coopération renvoie également à l'interdépendance et au jeu d'ouverture. Les acteurs prennent conscience qu'ils ne peuvent plus mener de front l'ensemble de leurs activités en restant repliés sur eux-mêmes.

Pour les entreprises, on peut dégager trois types de coopération :¹⁵⁷

- la **coopération comme échange de « bons procédés »** en référence au type de coopération qui consiste à améliorer la coordination entre acteurs (logique d'ajustement). Elle se pratique entre des acteurs qui se rencontrent au quotidien (proximité géographique) ou qui ont l'occasion de se croiser régulièrement dans le cadre d'un réseau.
- la **coopération pour partager des ressources** (humaines, techniques, technologiques...) en référence à l'exploitation des complémentarités productives des acteurs.
- la **coopération pour créer une ressource nouvelle** car remettant en cause l'organisation établie (logique de création). Ici, c'est la proximité des préoccupations qui est centrale, associée à l'inexistence d'une solution toute faite pour résoudre ces problèmes.

En 1937, l'économiste Ronald COASE introduit le concept de gouvernance (« governance ») pour expliquer que la firme est plus efficace que le marché afin d'organiser certains échanges grâce à son mode de coordination interne qui lui permet de réduire ses coûts de transaction. Pour les économistes, la gouvernance est donc associée à l'idée d'une gestion efficace de l'organisation ou de différents types d'activités.

Le concept de gouvernance se caractérise aussi par la diversité des acteurs et des intérêts que la gouvernance tente de concilier « *qui dit gouvernance, dit effort pour dégager un consensus ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu* ». ¹⁵⁸ Il s'agit donc d'établir une concertation entre des acteurs issus de milieux variés. L'interdépendance des acteurs, associée à l'action collective, introduit un processus d'interaction/négociation entre les intervenants, qui devra déboucher sur des objectifs et des projets communs.

Dans de nombreuses situations, la gouvernance est associée à l'incapacité d'un acteur ou d'une catégorie d'acteurs à mener le projet seul : « *Cette interaction est rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seuls aux problèmes. La gouvernance implique donc la participation, la négociation et la coordination* ». ¹⁵⁹

¹⁵⁷ Anne-Gaëlle LEFEUVRE-COZIEN, *Ibid.*

¹⁵⁸ Nathalie HOLEC & Geneviève BRUNET-JOLIVAD, « Gouvernance », dossier du centre de documentation de l'urbanisme, *Laserscript*, 1999

¹⁵⁹ Nathalie HOLEC & Geneviève BRUNET-JOLIVAD, *Ibid.*

Ainsi, la théorie économique de la coopération peut trouver une application directe dans le cas de la coopération territoriale. En effet, les enjeux sont facilement transposables et les problématiques très semblables.

2. ... POUVANT S'APPLIQUER AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les collectivités locales, et les communes au premier chef, ont intérêt à coopérer pour bénéficier des effets positifs de la mutualisation évoqués précédemment (coordination, partage de moyens, création de nouvelles politiques).

Elles y ont d'autant plus d'intérêt que divers éléments les y incitent :

- les ***modes de vie, et donc les besoins de la population, ont évolué*** et sont en perpétuel mouvement (accroissement des populations en communes rurales périurbaines, en périphérie des agglomérations...).¹⁶⁰ Ainsi, les collectivités doivent sans cesse s'attacher à répondre à de nouvelles attentes de la société. Elles ne sont plus en mesure de le faire isolément, d'autant plus que leurs limites territoriales sont de plus en plus perméables.
- le ***développement de la décentralisation*** (avec les transferts de compétences prévus) implique que les collectivités locales coopèrent entre elles. « *On a fait le deuil de la théorie des blocs de compétences. La complexité va s'accroître avec les nouveaux transferts de compétences. A ce titre, la coopération territoriale est donc assurée d'un bel avenir, elle est inscrite en creux dans notre système juridique. Certes, elle est absente de la Constitution, mais elle est nécessaire. Les collectivités locales sont « condamnées » à la coopération. Celles qui la « boudent » ont une attitude suicidaire* ». ¹⁶¹
- Les ***ressources financières des collectivités locales sont de plus en plus incertaines*** et nécessitent de parvenir à réaliser des « économies d'échelle », rendues possibles par la mutualisation des moyens qu'engendre l'intercommunalité.

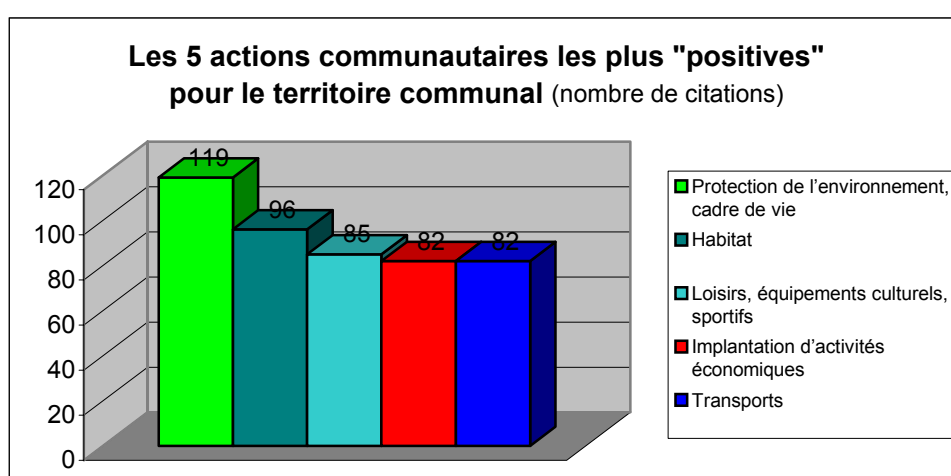
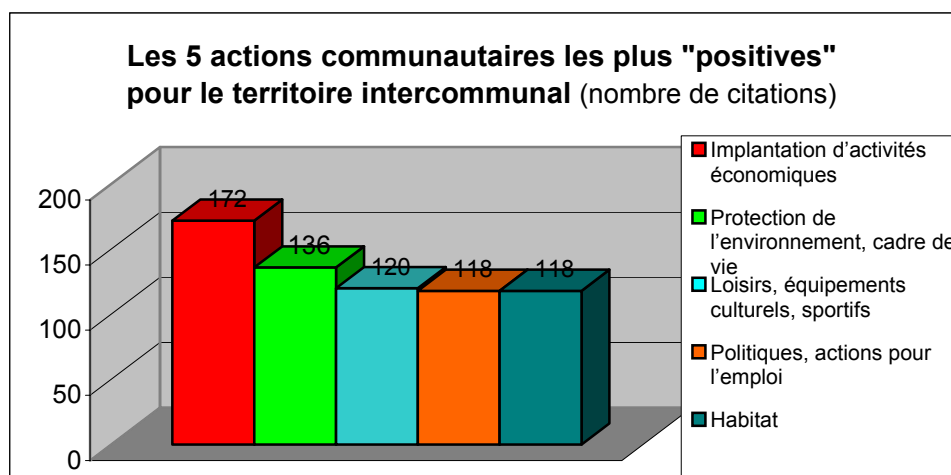
Finalement, dans cette optique, intégrées en amont comme en aval dans un environnement où la multiplicité des acteurs impose l'interdépendance, la coopération territoriale relève plus d'une nécessité que d'un choix pour les collectivités.

SECTION 2 : UNE PERCEPTION VARIABLE

Au moyen du questionnaire adressé aux maires de la région, le CESR de Bretagne a souhaité savoir si ces derniers considéraient que l'apport de la Communauté était plutôt positif, neutre ou négatif pour le territoire intercommunal et communal. Le croisement de toutes les réponses, indépendamment de la nature de l'EPCI, donne les résultats suivants.

¹⁶⁰ A ce sujet, voir ce qui a été dit sur le sujet dans la deuxième partie de cette étude

¹⁶¹ Audition de M. Jacques CAILLOSSE, *Professeur de Droit public à l'Université Paris II*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 7 octobre 2003



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Ces graphiques montrent que le niveau de satisfaction des maires varie selon qu'ils considèrent les bénéfices pour la commune ou pour le territoire intercommunal (le type de territoire), et selon qu'il s'agit d'estimer le bénéfice en termes, soit d'habitat, soit de développement culturel, soit de transports, soit de développement économique (le type de développement).

Les tableaux suivants permettent à présent d'avoir une vision générale des réponses formulées par les maires selon le type de développement et le type de territoires concernés (intercommunal/communal).

L'APPRECIATION DES MAIRES DE BRETAGNE SUR LES ACTIONS COMMUNAUTAIRES

Thèmes de développement	Apport des actions de développement pour le territoire					
	Apport pour la Communauté		Apport pour la Commune		TOTAL	
	+	= ou -	+	= ou -	+	= ou -
<i>Développement économique</i>						
Implantation d'activités économiques (zones d'activités...)	172	20	82	106	254	126
Actions relevant du soutien ou des services offerts aux activités	113	36	65	76	178	112
Politiques ou actions dans le domaine de l'emploi	115	47	81	76	196	123
« Implantation des populations » : services aux personnes...						
Services marchands et commerces	57	75	36	101	93	176
Services de soins et services sociaux	39	83	29	93	68	176
Services de formation (formation initiale, formation continue... ; enseignement primaire, secondaire, supérieur)	39	84	25	91	64	178
Transports (transport en commun...)	80	65	82	65	162	130
Loisirs, équipements culturels, équipements sportifs (piscine...)	120	43	85	75	205	110
Habitat (politique de l'habitat...)	118	46	96	64	214	110
Organisation de manifestations (sportives, culturelles, touristiques...)	71	70	51	89	122	159
<i>Environnement</i>						
Protection de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets...)	136	31	119	42	255	73
Mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	92	49	79	62	171	111
Eau (protection des points de captage, traitement de l'eau, distribution de l'eau, assainissement...)	51	68	48	72	99	140
TOTAL	1203	717	878	1012	2081	1729

 Apport positif dans son ensemble

 Apport neutre ou négatif dans son ensemble

Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

NB : Plusieurs réponses étaient possibles

1. UN APPORT DIFFERENCIE SELON LE TYPE DE DEVELOPPEMENT

Globalement, les maires considèrent, dans leur majorité (2 081 citations sur 3 810, voir le tableau synthétique ci-dessus), que *les actions communautaires ont positivement contribué au développement territorial* (communauté et communes confondues).

Toutefois, leur appréciation sur les actions de la communauté varie selon les domaines (développement économique, implantation des populations, environnement).

En matière de développement économique, l'action communautaire est jugée positive.

En matière d'implantation des populations et de services aux personnes, le bilan est plus mitigé. S'il est positif en matière de transport, d'accès aux loisirs et d'habitat, il l'est en

revanche nettement moins (*neutre ou négatif*) en ce qui concerne la présence de services marchands et de commerces, de services de soins, de formation et d'organisation de manifestations (sportives, culturelles, touristiques...).

Enfin, en *matière d'environnement*, l'action de la communauté semble avoir été un « plus » pour le territoire, même si les maires dressent un bilan plutôt neutre ou négatif en ce qui concerne la protection, la distribution et le traitement de l'eau. Soulignons néanmoins à ce sujet que l'échelle de la communauté n'est pas celle qui est privilégiée pour résoudre ces problèmes, et que celle du bassin versant est plus pertinente.¹⁶² Ceci explique que le bilan communautaire soit mitigé.

Ces appréciations sont à nuancer selon que l'on considère tel ou tel type de territoire.

2. UN APPORT VARIABLE SELON LE TYPE DE TERRITOIRE

Globalement, le questionnaire fait ressortir que, selon les maires, les actions menées par les EPCI présentent des effets bénéfiques pour le territoire intercommunal (1 203 citations), mais neutres ou négatifs pour le territoire communal (1 012 citations).

Les maires estiment que l'action communautaire a apporté une réelle valeur ajoutée directe dans leur commune en matière de politiques ou d'actions dans le domaine de l'emploi, d'offre de transports, d'accès aux loisirs, d'habitat, de protection et de mise en valeur de l'environnement. Il convient de noter qu'il s'agit d'actions que les communes n'avaient pas l'habitude d'exercer avant le transfert des compétences vers la communauté.

On retrouve, à peu de différences près, les mêmes actions dans la liste que les maires dressent des problématiques pour lesquelles l'action communautaire a également apporté une valeur ajoutée forte au territoire de la communauté. Cette liste comprend toutes les actions relevant du développement économique (implantation, soutien, emploi), des transports, des loisirs, de l'habitat, d'organisation de manifestations ou de la protection et de la mise en valeur de l'environnement.

En matière de développement économique, alors que les maires sont une large majorité à considérer que les actions menées par l'EPCI ont eu des effets positifs pour le territoire intercommunal, ils sont également majoritaires à considérer que ces mêmes actions ont eu un impact neutre ou négatif pour le développement de la commune. Dans un souci de mutualisation des moyens et d'efficacité, la plupart des EPCI ont eu tendance à privilégier les zones d'activités communautaires, plus ou moins au détriment des zones d'activités (communales) qui préexistaient. Ceci a pu, parfois, être perçu de façon négative par les maires. Objectivement, cependant, rien ne démontre que l'existence d'une zone d'activités intercommunale nuise au développement des autres zones d'activités. Il est même permis de penser que des zones intercommunales où se concentrent des activités, des services, des équipements, ont réussi à attirer des entreprises qui ne se seraient installées sur aucune des communes de la communauté. Comme le souligne un maire, « *les actions de développement économique sont positives en termes d'emplois pour toutes les communes de l'EPCI et donc, pour notre commune* »

¹⁶² Voir à ce sujet : CESR de Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003

Certains maires interrogés ont parfois l'impression d'être lésés quand un équipement ou une politique décidés par la communauté ne s'installe pas sur le territoire de leur commune. Selon plusieurs d'entre eux, toutes les opérations et les réalisations de la structure intercommunale ne sont pas réparties de manière équitable sur l'ensemble du territoire communautaire. Pourtant, toutes les communes membres profitent directement ou indirectement de l'ensemble des opérations et des réalisations intercommunales. En effet, la concentration des activités, équipements... peut avoir des effets positifs sur un territoire si elle constitue l'ultime moyen de les maintenir. Par ailleurs, elle peut ensuite avoir des effets induits sur les communes autour de la ville centre de l'EPCI, notamment en matière résidentielle.

C'est en matière de développement des services aux personnes (actions liées à l'habitat, aux loisirs, aux équipements culturels et sportifs et aux transports) que les maires considèrent que les actions communautaires ont eu les effets les plus positifs pour leur commune.

On ne peut se limiter à opposer le développement intercommunal et le développement communal. Une action positive pour le territoire de la Communauté ne se fait pas au détriment de la commune. En effet, comme l'indiquent certains maires, ce qui est bon pour la communauté l'est aussi pour la commune. Rappelons que la communauté a vocation à porter un projet intercommunal, donc des projets communautaires, c'est-à-dire d'intérêt communautaire. Or, l'intérêt communautaire ne correspond pas à la simple addition des intérêts communaux. Il revient à transformer ceux-ci, à les faire accéder à une autre échelle.

Il convient enfin de souligner qu'en matière d'aides financières distribuées aux territoires, certains maires placent la communauté et la commune en opposition. On a déjà parlé de la tendance des collectivités qui sont amenées à subventionner les acteurs locaux à mettre en œuvre une sorte de « prime à l'intercommunalité ». Cette tendance s'amplifiant, certains maires déclarent bénéficier de moins d'aides financières de la part de l'Union européenne, de l'Etat, de la Région et du Département (qui sont à présent davantage orientées vers les EPCI) pour investir et équiper leur commune et ont, de ce fait, des craintes quant à l'avenir. Ainsi, une partie non négligeable des communes conteste le fait que certaines aides sont dorénavant « réservées » aux communautés. *« Il y a un risque de voir les dotations des communes se réduire et de voir disparaître les dernières compétences communales. Ceci aurait l'inconvénient d'éloigner les services de l'usager, la proximité des services communaux serait en danger et de fait, l'existence même de la commune ».* *« On a des difficultés pour accéder aux aides de certaines administrations car nos projets sont à la taille de notre commune, donc peu intéressants pour une valorisation à grande échelle souhaitée par les subventionneurs ».*

Au sujet de la réorientation de ces aides, on peut penser que leur saupoudrage entraînerait sans nul doute moins d'effets positifs pour la commune que leur concentration (souhaitée par les financeurs) sur un projet structurant de dimension communautaire, dont les effets seront bénéfiques pour toute la population communautaire, donc toutes les communes.

L'analyse que nous venons de faire de l'appréciation portée par les maires sur les actions communautaires en fonction du type de territoire et du type de compétences varie également selon le type d'EPCI.

3. DES DIFFERENCES D'APPRECIATION SELON LE TYPE D'EPCI

Certains EPCI auraient-ils produit davantage de valeur ajoutée à leur territoire que d'autres ? C'est une question que l'on peut se poser en analysant les résultats de l'enquête.

L'APPRECIATION DES MAIRES DE BRETAGNE SUR LES ACTIONS COMMUNAUTAIRES SELON LE TYPE D'EPCI

Communautés de communes

Thèmes de développement	Apport des actions de développement pour le territoire					
	Apport pour la Communauté		Apport pour la Commune		TOTAL	
	+	= ou -	+	= ou -	+	= ou -
<i>Développement économique</i>						
Implantation d'activités économiques (zones d'activités...)	134	15	64	83	198	98
Actions relevant du soutien ou des services offerts aux activités	86	30	52	61	138	91
Politiques ou actions dans le domaine de l'emploi	92	38	65	59	157	97
« Implantation des populations » : services aux personnes...						
Services marchands et commerces	44	64	30	77	74	141
Services de soins et services sociaux	38	64	28	71	66	135
Services de formation (formation initiale, formation continue... ; enseignement primaire, secondaire, supérieur)	18	77	13	78	31	155
Transports (transport en commun...)	49	56	49	58	98	114
Loisirs, équipements culturels, équipements sportifs (piscine...)	94	34	70	54	164	88
Habitat (politique de l'habitat...)	86	40	70	52	156	92
Organisation de manifestations (sportives, culturelles, touristiques...)	56	56	40	68	96	124
<i>Environnement</i>						
Protection de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets...)	103	25	90	35	193	60
Mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	70	39	58	50	128	89
Eau (protection des points de captage, traitement de l'eau, distribution de l'eau, assainissement...)	42	55	39	58	81	113
TOTAL	912	593	668	804	1580	1397

Communautés d'agglomération

Thèmes de développement	Apport des actions de développement pour le territoire					
	Apport pour la Communauté		Apport pour la Commune		TOTAL	
	+	= ou -	+	= ou -	+	= ou -
<i>Développement économique</i>						
Implantation d'activités économiques (zones d'activités...)	34	5	16	21	50	26
Actions relevant du soutien ou des services offerts aux activités	24	6	11	14	35	20
Politiques ou actions dans le domaine de l'emploi	23	9	13	17	36	26
« Implantation des populations » : services aux personnes...						
Services marchands et commerces	11	10	4	23	15	33
Services de soins et services sociaux	1	16	1	19	2	35

Services de formation (formation initiale, formation continue... ; enseignement primaire, secondaire, supérieur)	18	7	9	13	27	20
Transports (transport en commun...)	27	9	29	7	56	16
Loisirs, équipements culturels, équipements sportifs (piscine...)	23	8	13	19	36	27
Habitat (politique de l'habitat...)	29	6	23	12	52	18
Organisation de manifestations (sportives, culturelles, touristiques...)	12	14	9	20	21	34
<i>Environnement</i>						
Protection de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets...)	29	6	25	7	54	13
Mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	19	10	18	12	37	22
Eau (protection des points de captage, traitement de l'eau, distribution de l'eau, assainissement...)	5	13	5	14	10	27
TOTAL	255	119	176	198	431	317

Communauté urbaine

Thèmes de développement	Apport des actions de développement pour le territoire					
	Apport pour la Communauté		Apport pour la Commune		TOTAL	
	+	= ou -	+	= ou -	+	= ou -
<i>Développement économique</i>						
Implantation d'activités économiques (zones d'activités...)	4	0	2	2	6	2
Actions relevant du soutien ou des services offerts aux activités	3	0	2	1	5	1
Politiques ou actions dans le domaine de l'emploi	3	0	3	0	6	0
« Implantation des populations » : services aux personnes...						
Services marchands et commerces	2	1	2	1	4	2
Services de soins et services sociaux	0	3	0	3	0	6
Services de formation (formation initiale, formation continue... ; enseignement primaire, secondaire, supérieur)	3	0	3	0	6	0
Transports (transport en commun...)	4	0	4	0	8	0
Loisirs, équipements culturels, équipements sportifs (piscine...)	3	1	2	2	5	3
Habitat (politique de l'habitat...)	3	0	3	0	6	0
Organisation de manifestations (sportives, culturelles, touristiques...)	3	0	2	1	5	1
<i>Environnement</i>						
Protection de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets...)	4	0	4	0	8	0
Mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	3	0	3	0	6	0
Eau (protection des points de captage, traitement de l'eau, distribution de l'eau, assainissement...)	4	0	4	0	8	0
TOTAL	39	5	34	10	73	15

- Apport strictement positif (pour la communauté et la commune)
 Apport positif pour la communauté et neutre ou négatif pour la commune
 Apport strictement neutre ou négatif (pour la communauté et la commune)

Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

NB : Plusieurs réponses étaient possibles

Si l'on s'intéresse tout d'abord aux politiques menées par les *communautés de communes*, on se rend compte que leur valeur ajoutée est perçue de façon très variable. Ainsi, si leur apport est reconnu en matière de politique de l'emploi, des loisirs, de l'habitat et de protection et de mise en valeur de l'environnement, il est, aux dires des maires, neutre ou négatif en ce qui concerne la plupart des services à la personne (services marchands et commerces, services de soins et services sociaux, services de formation, transports et animation du territoire (organisation de manifestations culturelles, sportives, touristiques...)). Soulignons toutefois qu'en matière d'implantation d'activités économiques et d'actions de soutien à ces activités, le bilan est positif pour la communauté (mais neutre ou négatif pour la commune).

Si l'on s'intéresse ensuite aux politiques menées par les *communautés d'agglomération* et le jugement que les maires portent sur elles, le bilan semble meilleur pour le territoire communautaire que pour le territoire communal. On voit donc ici apparaître toute la force de la dimension communautaire des projets portés par la communauté d'agglomération. Ainsi, les maires considèrent-ils que la politique communautaire a été positive pour l'ensemble du territoire communautaire (et donc eu un effet direct neutre ou négatif pour la commune) seulement en matière de développement économique, services marchands et commerces, services de formation, loisirs et équipements culturels. Ils portent, eux aussi, un jugement plus sévère sur la valeur ajoutée de la politique de la communauté d'agglomération en matière de services de soins et services sociaux, d'organisation de manifestations et de politique de l'eau en considérant que, dans ces domaines, la politique communautaire (ou son inexistence d'ailleurs) n'a pas eu d'effet ou alors s'est traduite par des effets négatifs, à la fois pour les territoires communautaire et communal.

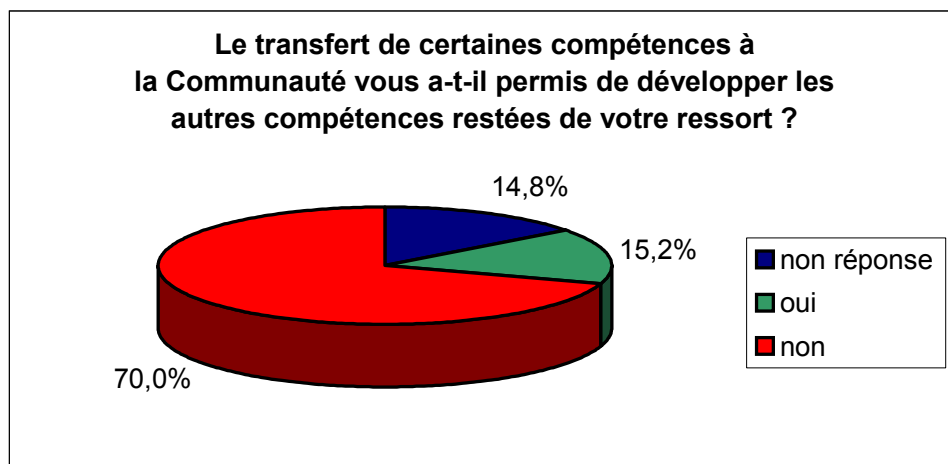
Enfin, le jugement porté sur la valeur ajoutée de la politique de la *communauté urbaine* de Brest Métropole Océane sur le développement du territoire semble se distinguer de celui porté sur les deux autres types d'EPCI puisque les maires considèrent, dans leur majorité, que l'action de la communauté a été positive dans tous les domaines (sauf, il faut le souligner, en matière de services de soins et de services sociaux), aussi bien au niveau communautaire que communal. Toutefois, les résultats portant sur l'appréciation de la seule communauté urbaine de Bretagne demandent sans doute à être analysés avec beaucoup de précaution compte tenu de l'étroitesse de l'échantillon étudié (4 communes à avoir répondu sur 8 adhérant à la communauté).

On voit se confirmer la question récurrente des services qui mériterait une analyse détaillée.

Ainsi, certains maires regrettent que leur commune n'ait pas suffisamment profité des retombées d'actions communautaires qui auraient pu contribuer à leur développement. Mais faut-il, à présent, tout attendre de la communauté ? Les maires n'ont-ils pas une opportunité à saisir dans la gestion de leur commune en mettant à profit le transfert qu'ils ont opéré vers la communauté en essayant de développer davantage les compétences restées dans le giron communal ?

SECTION 3 : LE TRANSFERT VERS L'INTERCOMMUNALITE : UNE OPPORTUNITE POUR DEVELOPPER LES COMPETENCES COMMUNALES ?

Dans le questionnaire qu'il leur a adressé, le CESR de Bretagne demandait aux maires si le transfert de compétences opéré avait permis de développer les compétences restées du ressort de la commune. A 70%, il s'avère que ce n'est pas le cas (les communes de Brest Métropole Océane se distinguent en la matière).



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

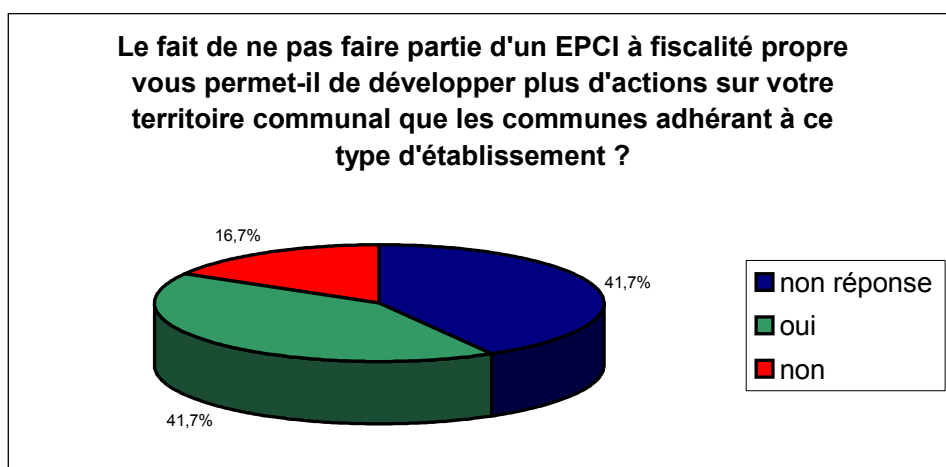
Si l'on s'intéresse néanmoins aux **15% de maires qui disent avoir saisi l'opportunité du transfert pour développer de nouvelles actions sur leur communes**, la plupart d'entre eux expliquent que cela a été possible dans la mesure où les compétences transférées ayant bénéficié d'économies d'échelles, leur transfert a coûté moins cher à la commune que leur exercice. Ainsi, l'enveloppe libérée a-t-elle pu être redirigée vers des actions relatives à la mise en valeur du patrimoine, la voirie, la politique d'animation socioculturelle, une politique en matière d'assainissement collectif, les équipements sportifs, l'urbanisme, ou encore des actions tournées vers les personnes âgées et les publics jeunes.

Toutefois, plusieurs raisons peuvent expliquer que la majorité des maires n'ait pas profité de l'occasion pour développer de nouvelles actions :

- la commune n'a pas eu le temps de se réorganiser après le transfert de certaines de ses compétences à la communauté ;
- le transfert financier qui a accompagné le transfert des compétences a été trop lourd à gérer pour la commune ;
- le soutien financier de la structure intercommunale est trop faible et ne donne pas les moyens à la commune de pouvoir réaliser de nouvelles actions.

Par ailleurs, peut-on considérer que les communes qui refusent encore d'adhérer à un EPCI à fiscalité propre considèrent, dans le même sens, que cette « liberté » leur permet de mettre en place plus d'actions que si elles adhéraient à une communauté ? Cette interrogation figurait dans le questionnaire du CESR de Bretagne. Cinq maires de « communes isolées » sur

douze¹⁶³ considèrent que le fait de ne pas faire partie d'un EPCI à fiscalité propre leur permet de développer davantage d'actions sur le territoire communal que les communes adhérant à un EPCI.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Certains maires commentent cette appréciation en précisant que le fait de ne pas être dans un EPCI leur permet de bénéficier d'une plus grande liberté et, par conséquent, d'une plus grande rapidité de décision et d'action.

Détaillons et analysons à présent l'apport de coopération territoriale dans les différents domaines qui composent ce que l'on appelle le développement durable.

¹⁶³ 12 communes hors EPCI à fiscalité propre, sur les 48 que comptait la Bretagne en 2004, ont répondu au questionnaire

Chapitre 2 :

La coopération au service du développement durable des territoires

PLAN

SECTION 1. COOPERER POUR DEVELOPPER L'ECONOMIE DU TERRITOIRE

1. Favoriser l'implantation d'activités économiques
2. Soutenir et accompagner les activités économiques
3. Assurer la veille économique pour le développement territorial
4. Mettre en œuvre des actions dans le domaine de l'emploi

SECTION 2. COOPERER POUR ACCROITRE LES SERVICES A LA POPULATION

1. Favoriser le maintien ou l'installation de services marchands et de commerce
2. Assurer et développer la présence de services sanitaires et sociaux
3. Proposer une offre de formation
4. Organiser un réseau de transports efficace
5. Encourager les activités culturelles, sportives et récréatives
6. Mettre en œuvre une politique de l'habitat
7. Se mobiliser pour maintenir ses services de proximité

SECTION 3. COOPERER POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

1. Protéger son environnement et son cadre de vie
2. Mettre en valeur l'environnement et le cadre de vie
3. S'attaquer au problème de l'eau

SECTION 4. COOPERER POUR ASSURER UNE GOUVERNANCE EQUITABLE ET PARTAGEE

1. Vers plus d'équité et de solidarité entre les territoires ?
2. Une gouvernance repensée et ouverte

SECTION 5. L'INTERCOMMUNALITE : UN BON NIVEAU POUR PENSER LA STRATEGIE ET LE « DEVELOPPEMENT DURABLE »

1. Des communautés à la recherche de leur projet de territoire
2. L'élaboration d'Agendas 21 communautaires

Dans la première partie de cette étude, on a déjà eu l'occasion de préciser ce que l'on entend par le terme de « développement durable ». Rappelons que le développement durable se présente comme la convergence de trois préoccupations d'ordre économique, social et environnemental, voire quatre avec la gouvernance. Il vise à prendre en compte et à analyser, dans toutes les politiques, les aspects sociaux, économiques et environnementaux dans le souci d'assurer un développement équilibré, solidaire et partagé pour les générations présentes et futures.

Tout au long de ce chapitre, nous tenterons ainsi de voir de quelle manière les structures de coopération territoriale, par leurs politiques et leurs actions, participent au développement économique de leur territoire (Section 1), permettent d'accroître ou de maintenir les services rendus à la population (Section 2), prennent en compte les problématiques émergeant en matière environnementale (Section 3) et peuvent assurer une gouvernance équitable et partagée sur l'espace de coopération (Section 4). Nous verrons, enfin, que certaines structures de coopération tentent d'ailleurs de bâtir une véritable stratégie, tournée vers le développement durable, pour donner un cadre à leurs actions (Section 5).

SECTION 1 : COOPERER POUR DEVELOPPER L'ECONOMIE DU TERRITOIRE

C'est, la plupart du temps, dans des situations économiques difficiles que les communes et, plus largement, les collectivités locales, ont eu la volonté de se regrouper pour mettre en place les moyens nécessaires à leur développement économique. Ce n'est souvent qu'ensuite que d'autres préoccupations sont apparues dans les missions des communautés.

L'enquête réalisée par le CESR de Bretagne démontre que, *selon les maires, le développement économique du territoire intercommunal constitue l'apport le plus important des actions communautaires*. Cet apport, selon les maires, se concentre néanmoins sur le territoire intercommunal mais serait moins évident, voire inexistant, pour le territoire communal pris individuellement, à supposer que le développement économique de la communauté n'ait pas d'incidence sur celui de la commune ; ce qui est une autre question que nous avons déjà eu l'occasion d'aborder.

Mais comment mesurer de façon objective l'apport de l'action communautaire en matière économique ? Un examen de l'évolution de la valeur ajoutée produite sur chaque EPCI permettrait d'y parvenir. Néanmoins, dans le cadre de cette étude, nous n'avons pu procéder à un tel calcul dont il serait utile de disposer pour prolonger nos réflexions.

Par ailleurs, qu'entend-on par développement économique ? Celui-ci peut-il être le même partout, quel que soit le territoire. Nous l'avons déjà montré, les territoires de Bretagne sont très variés dans leurs modes de développement et leur orientation économique. L'Etat, dans le cadre de son PASER¹⁶⁴ Bretagne a, rappelons-le procédé à une typologie des territoires bretons selon leur orientation économique.¹⁶⁵

¹⁶⁴ PASER : Projet d'Action Stratégique de l'Etat en Région

¹⁶⁵ Voir la carte p.126

Les EPCI ont-ils vocation à intervenir sur tout le champ économique ? Dans la pratique, le développement économique se traduit, dans les EPCI à fiscalité propre en Bretagne, par des actions relevant de l'implantation des activités, du soutien ou des services offerts aux activités et des politiques ou actions dans le domaine de l'emploi. Certains ajouteront à ces champs, une politique touristique que, dans le cadre de cette étude, nous prenons le parti d'examiner en même temps que la culture...

Selon le type et la taille de la communauté, les objectifs et les actions économiques ne sont pas les mêmes. Ainsi, en Bretagne, les communautés de communes du milieu rural privilégient les actions tendant à maintenir les activités existantes ou à générer de nouvelles ressources économiques. En revanche, les communautés des territoires urbanisés s'inscrivent davantage dans une logique de conseil et de concurrence territoriale. Par ailleurs, il est surprenant de constater que, dans certaines communautés, aucune action concrète n'ait été identifiée à ce jour (par les maires) au titre de cette compétence, pourtant obligatoire.

1. FAVORISER L'IMPLANTATION D'ACTIVITES ECONOMIQUES (ZONES D'ACTIVITES)

Les communautés ont quasiment toutes *créé des zones d'activités économiques communautaires* dès leur constitution, soit *ex-nihilo*, soit en transformant d'anciennes zones communales. L'idée était de mettre fin à la concurrence à laquelle pouvaient se livrer les très nombreuses zones communales (on trouvait souvent une zone par commune) et de concentrer les efforts sur une zone qui serait davantage identifiée par les entrepreneurs, et leur proposant davantage de services.

Ainsi, les EPCI ont pris à leur charge *l'acquisition de terrains*, la *création*, *l'aménagement*, la *gestion*, la *promotion* et la *commercialisation* de zones d'activités thématiques (artisanale, industrielle ou tertiaire), de zones industrielles et parfois de pôles communautaires. Un EPCI n'est cependant pas le seul à pouvoir décider de l'implantation d'une zone d'activités (cas d'une plate-forme logistique par exemple). Les actions d'un EPCI s'intègrent donc dans un environnement plus vaste.

Dans ce cadre, de nombreux EPCI se sont également lancés dans la démarche « *Bretagne Qualiparc* », dispositif d'accompagnement individuel financier des collectivités et des entreprises souhaitant contribuer à l'amélioration qualitative globale des zones d'activités en phase de requalification, d'extension ou de création. Mis en place en partenariat avec l'Etat, la Région, les Départements et les Chambres de Commerce et d'Industrie, le programme Qualiparc vise à améliorer l'environnement des zones d'activités commerciales, industrielles et artisanales en Bretagne. Il est centré sur l'amélioration de leur qualité paysagère et intègre également la gestion de l'eau, des déchets, du bruit, de la sécurité et la signalétique.

Certaines communautés ont également, en parallèle, développé une politique en faveur de *l'immobilier d'entreprises* qui s'est traduite par la mise en place *d'ateliers relais*, la construction, la rénovation et la promotion de *bâtiments industriels* destinés à la location.

Plus de 70% des maires interrogés estiment que l'action communautaire, dans ce secteur, a été bénéfique pour le développement du territoire intercommunal.

Dès sa création, la Communauté de communes de Lanvollon Plouha, dans les Côtes d'Armor, a joué la carte du développement économique, avec pour objectif de « *transformer un*

territoire agricole en terre d'accueil pour commerçants et artisans ». ¹⁶⁶ A cet effet, elle a mis en place des zones d'activités communautaires, racheté les zones d'activités communales et élaboré une politique d'accueil des entreprises. Aujourd'hui, selon son Président, cette politique est « *victime de son succès* » dans la mesure où il n'y a plus de terrain disponible pour accueillir les entreprises dans ces zones. « *Avec la coopération, les acteurs de Lanvollon-Plouha ont découvert qu'à travers la mise en commun des moyens, on arrivait à développer un territoire. Le Goëlo a découvert sa vocation de zone de passage* ». ¹⁶⁷

Ce développement économique a également eu des incidences en matière d'attractivité du territoire. Sur le territoire de la communauté de communes de Lanvollon-Plouha, la population s'est accrue de 20% entre les recensements de 1990 et 1999, 130 habitations ont été construites en 2003. Ainsi, la mise en place d'une politique d'attractivité économique a également des effets en chaîne : elle suppose la mise en œuvre d'une politique de services à la population à la hauteur de la croissance démographique engendrée.

Certains maires considèrent toutefois que *ce qui a été un apport pour le territoire intercommunal ne l'a pas nécessairement été (en tout cas directement) pour leur commune*. Cette appréciation n'est pas étonnante puisque le transfert à la communauté de cette politique visait justement à mettre fin à la concurrence qui existait entre les zones communales. La zone communautaire ayant été privilégiée dans son développement, afin de lui donner le maximum de chances de représenter un pôle économique, cela a pu se traduire par un ralentissement ou un arrêt du développement des zones communales. Selon certains, le développement de la zone communautaire s'explique parfois « *plus par un déplacement interne d'activités au sein du territoire de la communauté de communes que par des apports nouveaux* ».

C'est donc souvent le choix de la localisation de la zone d'activité communautaire qui a pu poser problème. Certains maires disent, à ce sujet, qu'il est nécessaire de faire « *attention à la priorité qui sera donnée à la ville centre, au détriment des petites* ».

2. SOUTENIR ET ACCOMPAGNER LES ACTIVITES ECONOMIQUES

Les communautés ne se sont pas contentées de mettre en place des infrastructures à destination économique. Elles ont également accompagné cette politique *d'actions de soutien aux activités en place ou émergentes* par des aides financières aux entreprises créant des emplois ; des actions de consolidation des entreprises existantes ; une aide au maintien des derniers services (commerce de première nécessité...) ; un appui au développement de l'agriculture.

Les communautés ont également initié certaines *pépinières d'entreprises*. Les pépinières sont des structures d'accueil temporaire réservées à des créateurs d'entreprise qui, après sélection, y louent un local et partagent avec les autres locataires le coût du standard, de l'accueil, du traitement du courrier...

Les communautés, grâce à la présence *d'animateurs spécialisés* ont également une action d'animation économique du territoire.

¹⁶⁶ Audition de M. Thierry BURLLOT, *Président de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

¹⁶⁷ Thierry BURLLOT, *Ibid.*

Enfin, les communautés d'agglomération, notamment, ont également participé à la création *d'agences de développement économique* à qui elles ont confié le soin de promouvoir et d'animer le territoire, soutenir les entreprises dans leurs projets d'installation et leur développement. Ces agences ont également assuré des missions d'observatoire territorial. On peut citer, à titre d'exemple, l'agence de développement économique du Pays de Morlaix (ADEM), ou celle du pays de Lorient, l'AUDELOR (Agence d'urbanisme et de développement économique du Pays de Lorient).

Outre ces actions directes en matière économique, les communautés par le biais d'autres politiques telles que la politique en matière d'environnement (assainissement, déchets...) (que nous évoquerons plus loin) participent également au développement économique de leur territoire d'action. En effet, les entreprises sont soumises au respect de normes environnementales évolutives, et certaines d'entre elles n'ont pas toujours les moyens de s'y adapter et de suivre ces évolutions. Pour elles, *« l'intercommunalité peut être un interface entre l'Etat, et ses exigences environnementales, et les entreprises. Les enjeux sont tels qu'une commune n'aurait pas les moyens d'y répondre »*.¹⁶⁸

3. ASSURER LA VEILLE ECONOMIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Si la veille économique a été, jusqu'à présent, l'apanage des services de l'Etat, des agences spécialisées, des entreprises ou encore de certaines Régions ou Départements, ce n'est plus le cas aujourd'hui puisque les agglomérations (communautés d'agglomération et communauté urbaine) entendent bien s'en mêler et doivent donc désormais être considérées comme de nouveaux acteurs en matière de veille.

Dans un contexte marqué par le transfert de la compétence en développement économique vers les intercommunalités, les communautés souhaitent de plus en plus disposer de leur propre système d'observation économique.

Les responsables des communautés sont aujourd'hui convaincus, dans leur majorité, de l'utilité et de l'enjeu d'une activité de veille économique pour leur territoire. C'est l'une des informations essentielles issues de la première enquête nationale lancée par l'AMF¹⁶⁹ et ETD,¹⁷⁰ en juin 2004, sur la veille économique des intercommunalités.¹⁷¹

Même si ce questionnaire adressé à tous les responsables du développement économique des 228 structures intercommunales en taxe professionnelle unique de France comprenant une ville-centre de plus de 15 000 habitants n'a pas connu un taux de réponse important pour la Bretagne, certains des résultats obtenus peuvent néanmoins être extrapolés à la région.

Précisons tout d'abord, comme l'a défini l'enquête AMF/ETD, que *« la veille économique est un dispositif organisé et permanent de collecte, traitement, diffusion et exploitation des informations permettant au territoire de réagir face aux évolutions économiques »*.

¹⁶⁸ Audition de M. Gérard LE BOURHIS, *Président directeur général, Société « Les délices de la mer », Plélo* par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

¹⁶⁹ AMF : Association des Maires de France

¹⁷⁰ ETD : Entreprises Territoire et Développement

¹⁷¹ Enquête AMF/ETD sur la veille économique des intercommunalités, juin/juillet 2004, « La veille économique, un nouvel outil pour le développement territorial », Notes ETD, septembre 2004

On a déjà eu l'occasion de le souligner, l'avancée de l'intercommunalité s'accompagne de la diffusion d'une culture de projet, qui se traduit par une importante production de documents d'orientation, notamment dans le domaine économique. Leur élaboration se situe à des états d'avancement inégaux, mais traduit clairement une activité intense de réflexion, d'études et de conduite de projet. Trois types de documents s'imposent dans la grande majorité des intercommunalités. Il s'agit d'abord du diagnostic économique local, considéré de plus en plus comme un préalable indispensable à l'élaboration d'un projet de territoire et de ce fait généralement le plus avancé. Il s'agit ensuite des documents plus opérationnels tels que les schémas d'équipement commercial ou les schémas de zones d'activités qui, plus nouveaux, sont souvent en cours d'élaboration. A l'échelle nationale, la grande majorité des communautés urbaines et les communautés d'agglomération, quelle que soit leur taille, est engagée dans la rédaction de tels documents. Quant aux communautés de communes, une sur deux est investie dans la production de tels documents, un peu plus nombreuses sont celles impliquées dans la réalisation de diagnostics économiques (60%).

L'enquête révèle que *« la majorité des structures intercommunales conçoit a priori la veille économique comme une activité ciblée, qui devrait privilégier avant tout l'observation et la connaissance du tissu économique de leur territoire. Les objectifs cités très majoritairement comme les plus importants relèvent tous de cette dimension locale d'une activité de veille : « suivre et anticiper les évolutions économiques locales » ; « repérer les besoins présents et futurs des entreprises du territoire » ; « avoir un regard permanent sur le tissu économique local » ».*

Les modalités d'organisation retenues pour faire de la veille économique revêtent plusieurs formes :

- une *organisation en interne*, parfois en coopération avec l'agence de développement et/ou d'urbanisme du territoire, quand celle-ci conduit aussi des actions dans ce domaine ;
- une *externalisation de ces missions vers un autre organisme*, le plus souvent une agence de développement et/ou d'urbanisme, parfois aussi un observatoire économique local.

La veille économique doit être organisée entre les différents acteurs. Il convient de s'assurer de la complémentarité entre les différents niveaux de veille (afin que chacun puisse profiter des compétences et des connaissances existantes). La mise en œuvre de partenariats entre ces acteurs permettra d'y parvenir.

4. METTRE EN ŒUVRE DES ACTIONS DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI

Les communautés de communes sont également amenées à mettre en œuvre, en accompagnement de leur politique économique, une politique en matière d'emploi et d'insertion. L'action des communautés de communes de Bretagne se traduit, en la matière, par :

- la mise en œuvre de *chantiers d'insertion* ;

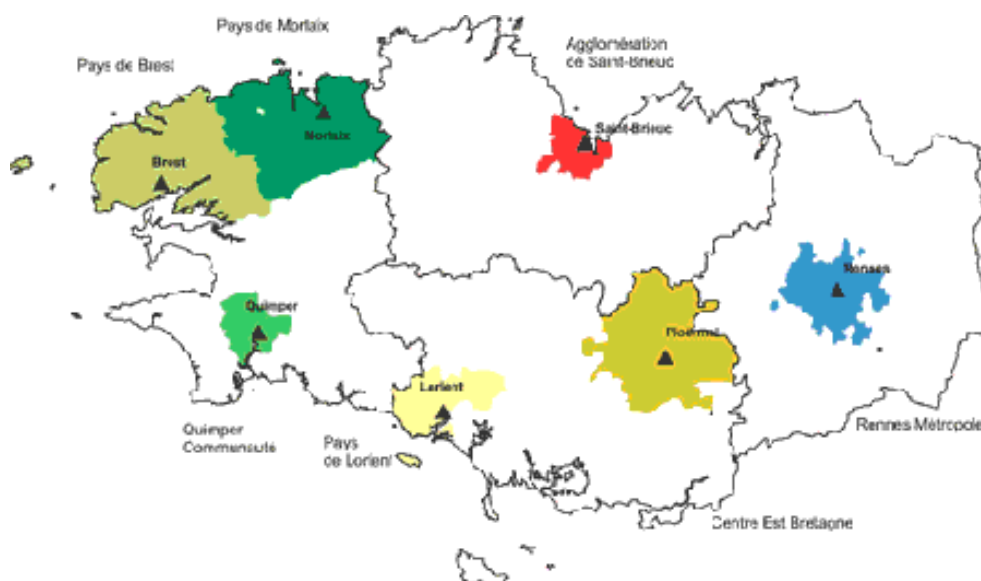
- la **création et la gestion d'un PAE** (Point Accueil Emploi) ou d'une Maison de l'Emploi ; lieux ressource et essentiels pour la recherche d'emploi de la population ;
- une **participation financière à la Mission locale**.

Les communautés d'agglomération et la communauté urbaine exercent également la plupart de ces missions, mais de façon encore plus intégrée, notamment par la gestion de la Mission locale et la mise en place d'un PLIE (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi).

Les Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) constituent un dispositif de mise en cohérence des interventions publiques au plan local visant à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté. Ils mobilisent, pour la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs clairement identifiés, l'ensemble des acteurs intervenant en matière d'insertion sociale et professionnelle : service public de l'emploi, collectivités locales, entreprises et organismes socioprofessionnels, structures d'insertion par l'activité économique, associations... Cette démarche partenariale est destinée à renforcer, sur un territoire donné, par une bonne coordination et par la mobilisation de moyens spécifiques, la cohérence et l'efficacité des diverses politiques d'insertion.

Le réseau breton est composé de 7 PLIE pilotés, soit par des communautés d'agglomération, soit par des Pays.¹⁷²

LES PLIE EN BRETAGNE EN 2004



Source : Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) de Bretagne

En conclusion, l'apport des structures de coopération territoriale a été, et reste, important pour le développement économique des territoires, même si certains considèrent qu'il a mis les communes à l'écart de la problématique. La quasi généralisation du régime de la taxe

¹⁷² A ce sujet, consulter le dossier de la DRTEFP : http://www.sdtefp-bretagne.travail.gouv.fr/?PAGE=drtefp-de-bretagne/insertion-professionnelle-et-developpement-de-l-emploi/publics-en-difficulte/plans-locaux-pour-l-insertion-et-l-emploi-plie/les-plie-en-bretagne&lang=fr&APP_KEY=VOIR_PAGE&FICHE_ID=1772&APP_SITE_ID=76

professionnelle unique explique également une part non négligeable du transfert des questions économiques de la commune vers la communauté.

L'action de la communauté peut également participer à changer positivement l'image d'un territoire. Il faut garder à l'esprit que l'image d'un territoire est une partie intégrante et importante des actions qui y sont menées pour assurer son développement. Elle constitue en effet un facteur d'attractivité primordial pour les entreprises et les populations.¹⁷³ Brest Métropole Océane déclare d'ailleurs avoir eu une politique volontariste en la matière en parvenant à changer l'image de l'agglomération brestoise et en lui permettant de mieux se positionner dans la Bretagne et dans l'Ouest.¹⁷⁴

Lorsqu'une communauté parvient à réunir toutes les conditions favorables au développement d'une entreprise, elle met toutes les chances de son côté pour la garder. « *Quand une entreprise est satisfaite d'un territoire, elle y reste* ». ¹⁷⁵

Néanmoins, il ne suffit pas de s'assurer du développement économique de son territoire, encore faut-il ensuite être en mesure de l'accompagner. Ainsi, des communautés déclarent, comme la communauté de communes de Lanvollon Plouha, « *avoir voulu accompagner le développement économique par un développement des services à la population : relais maternelle, animation jeunesse, maison petite enfance, insertion sociale des personnes en difficulté, retour au travail...* ». ¹⁷⁶

SECTION 2 : COOPERER POUR ACCROITRE LES SERVICES A LA POPULATION

En matière de développement social, les EPCI à fiscalité propre jouent un rôle clé pour améliorer les conditions de vie des habitants du territoire intercommunal. Cette amélioration passe par des projets et des réalisations en faveur du logement, de l'enfance et de la jeunesse, des personnes dépendantes (personnes handicapées et personnes âgées), de la formation, de la communication, des divertissements (culture, sport, loisirs), de la communication, de la protection et de la sécurité de la population...

Cette question est d'autant plus importante que, depuis quelques mois, les EPCI sont de plus en plus interpellés sur le maintien des services au public.

¹⁷³ CESR de l'atlantique, *Prospective des facteurs d'attractivité des régions atlantiques*, Rapporteurs : Claude HENO, Emmanuel LE BOLZER, octobre 2001

CESR de Bretagne, *Prospective des facteurs d'attractivité en Bretagne*, Rapporteurs : Jacques COLIN, Françoise HURSON, juin 2002

¹⁷⁴ Auditions de Mme Annick CLEAC'H, *Première Vice-Présidente* et M. Bernard DEBRY, *Directeur Général des Services de Brest Métropole Océane*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 février 2004

¹⁷⁵ Gérard LE BOURHIS, *Op.cit.*

¹⁷⁶ Auditions de M. Thierry BURLLOT, *Président* et Mme Chantal DELUGIN, *Vice-présidente chargée des services à la population de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

1. FAVORISER LE MAINTIEN OU L'INSTALLATION DE SERVICES MARCHANDS ET DE COMMERCE

Il ressort de l'enquête réalisée par le CESR de Bretagne auprès des maires qu'une majorité d'entre eux considèrent que *l'action de la communauté n'a pas eu de réel apport pour le développement des services marchands et des commerces sur le territoire* (à la fois intercommunal et communal). Néanmoins, on se rend compte que cette appréciation neutre ou négative relève des communes regroupées en communautés de communes. Dans les communautés d'agglomération, les maires considèrent, à une faible majorité, que l'action communautaire a eu des effets positifs pour le territoire intercommunal, tout en précisant qu'ils ne partagent pas cet avis pour le territoire communal.

Cette insatisfaction exprimée résulte-t-elle d'une insuffisance de la commune et de la communauté à préserver les services, ou d'une accusation contre la communauté d'avoir entraîné une diminution ou un déplacement (donc un assèchement) des services localement ? Des études détaillées (monographies) seraient utiles pour préciser ces points.

Dans les territoires où les services marchands et les commerces se trouvent en difficulté (ou parfois, ont disparu), les communautés de communes auraient (ou auraient eu) des difficultés à enrayer la tendance. Pourtant, ce n'est pas faute d'initiatives.

En effet, certaines communes ont par exemple créé des *commerces multiservices* (Maison Communautaire des Services...), des commerces de proximité...

Les communautés d'agglomération interviennent également dans le domaine, même si la problématique est plus marquée en milieu rural. La communauté d'agglomération de Morlaix intervient, par exemple, ponctuellement à la demande des communes, en faveur des petits commerces sous forme de *fonds de concours*.

Toutefois, les communautés sont nombreuses à indiquer que l'essentiel des actions réalisées dans ce domaine se font à l'échelle du Pays, au moyen de *l'ODESCA* (Opération de développement et de structuration du commerce et de l'artisanat) intégrée aux Contrats de Pays du volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région. Ce type d'opération menée en partenariat avec l'Europe, l'Etat, la Région Bretagne, les Départements, le réseau des CCI de Bretagne et le réseau des Chambres de métiers de Bretagne a été créée afin de structurer et de développer, avec équilibre, le commerce et l'artisanat au sein des Pays. Elle propose ainsi des actions de soutien en direction des entreprises artisanales et/ou commerciales sous forme d'aides directes, d'un programme d'actions collectives pour le commerce et l'artisanat, d'un diagnostic du tissu artisanal et commercial du Pays d'implantation.

Précisons néanmoins que les Pays ne profitent pas tous des ODESCA.

2. ASSURER ET DEVELOPPER LA PRESENCE DE SERVICES SANITAIRES ET SOCIAUX

Les maires de Bretagne sont une écrasante majorité à penser que l'action de leurs communautés n'a pas réellement apporté « un plus » aux préoccupations sociales et sanitaires que leurs territoires connaissent.

2.1. Une offre de soins adaptée

Nombre de territoires ruraux sont confrontés à une pénurie de professionnels de santé. ***Les Pays permettent de repenser l'offre de santé***, en associant tous les acteurs et en définissant un projet pour leur territoire.

Dans le cadre des travaux d'élaboration du Schéma Régional d'Organisation des Soins de troisième génération (S.R.O.S III), l'ARH (Agence Régionale de l'Hospitalisation) de Bretagne a confié à un groupe de travail dénommé « approche territoriale » le soin de mener une réflexion préalable à la préparation de ce schéma et de faire des propositions pour une meilleure relation aux territoires en matière d'accès aux soins, de concertation et plus généralement de santé. L'objectif du groupe de travail était de proposer un découpage en territoires imbriqués devant servir de support à l'élaboration du Schéma Régional d'Organisation des Soins. Dans l'étude qu'il a rendue,¹⁷⁷ ce groupe a démontré toute la ***pertinence que pouvaient avoir les communautés et les Pays dans le traitement de la question des soins***.

Afin d'étayer sa réflexion, le groupe a tout d'abord identifié trois niveaux ou échelles territoriales de soins en gardant à l'esprit que *« l'accès aux différents services de santé n'est pas le fruit du hasard, mais résulte d'une dialectique entre l'offre et les besoins, qui dépend à la fois du nombre et de l'implantation des offreurs ainsi que de leur mode d'organisation, et des besoins (ou de la perception des besoins) quantitatifs et qualitatifs des populations. La notion « d'accessibilité » est au centre de la perception des différentes échelles territoriales »*.

Selon le groupe de travail, *« du point de vue du « citoyen-patient-contribuable », trois niveaux territoriaux émergent selon que domine l'importance de la proximité ou la rareté des ressources :*

- Niveau 1 : la première proximité : une très bonne lisibilité, un déplacement court, quelques minutes autour du domicile pour l'accès à des services de soins, dont le médecin généraliste et la pharmacie sont actuellement emblématiques.
- Niveau 2 : la moyenne proximité, permettant des déplacements du soigné ou de son entourage compatibles avec la vie de tous les jours (ne nécessitant pas une adaptation de son emploi du temps), soit un éloignement d'environ une vingtaine de minutes du domicile ou du lieu de travail. On pense ici à des soins moins fréquents que les premiers : cabinet dentaire, médecine de spécialité (hors spécialité rares), soins de suite, médecine gériatrique, HAD, ...
- Niveau 3 : une troisième dimension territoriale qui se définit plutôt à partir de l'offre comme aire de recrutement d'établissements ou de professionnels pour des pathologies ne relevant pas des deux premiers niveaux. Selon les pathologies envisagées, cela peut être la zone d'influence des offreurs des plus grosses agglomérations, la région ou l'inter région (Chirurgie de spécialité).

Les deux premiers niveaux se définissent plutôt à partir de la demande ; le troisième à partir de l'offre. Les principales agglomérations présentent en générale toute la palette de l'offre.

¹⁷⁷ Alain EVEN, Laurent TARDIFF, *Territoires et Santé en Bretagne*, Rapport à l'ARH, 2004

Les communes ou les groupements de communes (intercommunalité) moins peuplés et plus éloignés des villes ne proposent souvent que les services liés à la petite proximité ».

Cette étude considère donc que « si les élus et citoyens ont leur mot à dire dans ce débat, il semble difficile de ne pas prendre en compte la spécificité du maillage territorial breton (réseau de petites villes) et du découpage quasiment totalement achevé en EPCI (intercommunalité) et en Pays, territoires correspondant aux dimensions des niveaux 1 et 2.

Les EPCI (communautés de communes et d'agglomérations...) couvrent la quasi totalité du territoire breton et montent en puissance pour ce qui est des compétences exercées. Ces communautés territoriales sont de plus en plus fréquemment les nouveaux espaces de l'organisation des services de proximité y compris dans des dimensions sanitaires et sociales (prise en charge des personnes âgées, soins à domicile, action sociale, prévention...). L'évolution en cours va sans conteste dans le sens du renforcement de l'intercommunalité et il pourrait être judicieux de prendre cette réalité politique et organisationnelle en compte.

Les Pays, territoires projets, fédération de communes et de communautés, se sont souvent donnés comme objectifs de faciliter l'accès aux services, parmi lesquels les services de santé ou tout au moins les services à la personne. Quelques Pays en Bretagne ont intégré la dimension de la santé dans l'élaboration de leur charte de développement, s'inscrivant dans une approche globale - du type « développement humain durable » - moins strictement centrée sur les activités économiques et prenant en compte la totalité des dimensions qui font la vie quotidienne des populations ».

Ainsi, le Pays de Rennes, dans une commission de travail du Conseil de développement « Territoires et santé » s'est saisi des questions des effets du vieillissement et des partenariats entre établissements hospitaliers, dont les articulations avec les soins de suite.

Dans le Pays de Ploërmel-Cœur de Bretagne, « l'absence quasi totale de structures de prise en charge pour les handicapés » a conduit à la création d'une classe d'intégration scolaire (Clis) pour des enfants trisomiques. Le Pays réfléchit également à la mise en place d'une filière d'accueil des handicapés, des plus jeunes aux plus âgés.

Enfin, le Pays du Centre Ouest Bretagne s'est également engagé dans une réflexion sur son projet de santé dont la stratégie est en cours d'élaboration. Les 104 000 habitants du Pays, répartis dans 109 communes et 3 départements, disposent, avec l'Association Hospitalière de Bretagne (AHB),¹⁷⁸ d'un établissement sanitaire (psychiatrie, sanitaire et social) bien implanté. En raison de la réduction du nombre de lits, l'existence de l'AHB était menacée. Pour le Pays, conserver cette structure était d'autant plus vital que l'association emploie plus de 1 000 personnes. En 2003, un travail de réflexion s'est donc engagé entre le Pays et l'AHB.

Dans un contexte où l'offre de santé décline, la capacité des Pays à rassembler fait d'eux des acteurs locaux reconnus, dès lors que les élus sont impliqués. Qu'ils soient ruraux ou semi-urbains, les Pays regorgent de projets, même si ceux-ci semblent parfois difficiles à mettre en œuvre.

¹⁷⁸ L'AHB gère un ensemble de services hospitaliers et d'établissements médico-sociaux sur une partie des Départements des Côtes d'Armor (22), du Morbihan (56) et du Finistère (29)

2.2. Des actions spécifiques vers des publics plus fragiles

Les EPCI à fiscalité propre mènent également, en Bretagne, des actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse (structures d'accueil des enfants et des adolescents de la communauté) et des actions en faveur des personnes dépendantes (aide à domicile...) par le biais des services sociaux.

2.2.1. Les actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse

Les communautés sont nombreuses à s'être emparées de la problématique « enfance-jeunesse » sur leur territoire. En s'intéressant à cette thématique, elle s'intéressent en réalité aux services à mettre en place pour conserver une dynamique démographique. Leurs initiatives dans ce domaine sont diverses.

Ainsi, certaines d'entre elles ont-elles créé et gèrent-elles une *halte-garderie*. Parfois, leur intervention en la matière a pu prendre la forme d'un accompagnement d'une initiative privée (par exemple les ASSAD ou l'ADMR, associations de services à domicile). Certaines de ces initiatives ont pu intégrer des problématiques originales comme celles des gardes atypiques sur des bassins d'emploi où le travail en horaires décalés concerne une part importante de la population.

Ainsi, le Pays de Vitré, en association avec la CAF d'Ille-et-Vilaine, le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine (pour le financement et par l'implication du CDAS), les entreprises locales, les syndicats locaux, le CCAS de Vitré, les assistantes maternelles et l'association « SOS Enfants Malades », a-t-il soutenu l'opération portée par l'ADMR en matière de garde atypique. L'ADMR du Pays de Vitré, dans le cadre de son « Service Famille » avait en effet repéré une absence de réponse aux besoins d'un certain nombre de familles (en particulier, monoparentales), de garde d'enfants sur des horaires dits « atypiques ». Elle a alors mobilisé autour d'elle les acteurs locaux afin de construire et d'expérimenter avec eux une réponse individualisée adaptée aux besoins des familles.

De nombreuses communautés de communes ont également mis en place un *relais d'assistantes maternelles* afin d'organiser le rapprochement de l'offre et de la demande en aidant les parents et les assistantes maternelles à se rencontrer, se connaître, être mieux informés.

D'autres ont signé un « *Contrat enfance* » ou « petite enfance » avec la Caisse d'Allocations Familiales (CAF). Ces contrats d'objectifs et de cofinancement, passés entre la CAF et une communauté (parfois une commune) visent à promouvoir une politique d'action sociale globale et concertée, en faveur de l'accueil des enfants de moins de 6 ans.

Il faut néanmoins noter qu'une communauté se lance rarement seule dans de telles initiatives et que les partenariats constituent une démarche privilégiée. D'ailleurs, est-ce réellement le rôle de la communauté que de s'attaquer seule à ces problématiques ? C'est une question que la communauté de communes du Pays de Châteaugiron s'est posée. Cette communauté souhaite en effet définir un « *schéma intercommunal pour la petite enfance* ». Néanmoins, elle envisage de le mettre en œuvre avec l'appui des associations de terrain. La communauté

s'est également demandée si elle devait prendre l'initiative d'agir ou si elle devait la laisser aux communes « *pour les responsabiliser* ». ¹⁷⁹

Certaines communautés, à l'image de Lamballe Communauté, ont également créé une ***ludothèque*** (espace de location ou prêt de jeux, souvent intégré dans une médiathèque) ou bien alors un « Point Information Jeunesse » dont la vocation est de renseigner et conseiller les jeunes qui le souhaitent sur des thèmes variés tels que le logement, la santé, les études, les métiers, les voyages, l'emploi...

Enfin, des « ***Maisons de la petite enfance*** », portées par des communautés (Communauté de communes de Lanvollon-Plouha...) ont vu le jour sur quelques territoires.

2.2.2. Les actions en faveur des personnes dépendantes

Les actions intercommunales sont également nombreuses en direction des personnes handicapées et des personnes âgées. Tout comme les actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse, les politiques intercommunales en la matière viennent fréquemment en appui d'initiatives privées ou d'autres collectivités.

Ainsi, les communautés sont-elles assez nombreuses à soutenir les associations proposant des ***services d'aide à domicile ou de portage de repas***.

Certaines d'entre elles ont parfois participé au lancement ***d'initiatives à caractère expérimental***. C'est le cas de la communauté de communes du Pays Guerchais qui s'est associée à la Mutualité Sociale Agricole (MSA) afin de mettre en place un ***Service de Soins Infirmiers A Domicile (SSIAD)***, alternative à l'hospitalisation ou à l'hébergement en institution. L'objectif est de maintenir le plus longtemps possible les personnes âgées dans leur environnement familial et personnel. Des soins techniques infirmiers et des soins d'hygiène générale sont proposés à domicile, ainsi qu'une aide à l'accompagnement. Ce dispositif s'applique aussi aux structures collectives non médicalisées. Ce service s'adresse à toute personne âgée de plus de 60 ans, malade ou dépendante, ainsi qu'aux personnes handicapées âgées de moins de 60 ans.

Les Centres Locaux d'Information et de Coordination (***CLIC***) gérontologiques constituent des outils majeurs de la politique en faveur des personnes âgées, initialement co-pilotés par l'Etat et les Départements, mais qui, depuis le 1^{er} janvier 2005 relèvent de la seule compétence départementale. Toutefois, le Département a la possibilité de ***déléguer la gestion d'un CLIC à une autre instance plus locale*** : association, groupement de communes, centre communal (ou intercommunal) d'actions sociales, établissement hospitalier, Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD), Groupement d'Intérêt Public (GIP)....

Ainsi, en Bretagne, si la majorité des CLIC installés sont gérés par les Départements (surtout dans les Côtes d'Armor et le Finistère), certains le sont par des associations ou des Comités d'Observation de la Dépendance et de Médiation (CODEM) à l'échelle de Pays (Redon, Fougères). Soulignons également que le CLIC du Pays de Dinan est géré par l'Association du Conseil de développement du Pays de Dinan et que celui de l'agglomération vannetaise est géré par la Communauté d'agglomération du Pays de Vannes. Certaines instances de

¹⁷⁹ Audition de Mme Françoise GATEL, *Présidente de la Communauté de communes du pays de Châteaugiron*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

coopération territoriale se sont donc emparées de la démarche, sans doute persuadées de l'apport que représentent de telles structures pour le développement des services aux personnes âgées. En effet, le CLIC est un lieu d'accueil accessible aux seniors qui leur propose une écoute et des informations, les oriente vers le service adéquat, évalue leurs besoins d'aides et participe à la réalisation de leurs projets.

Il permet aux personnes de plus de 60 ans d'accéder à l'ensemble de leurs droits et de se voir offrir des réponses concrètes et de proximité adaptées à leur situation. La mise en place d'équipes d'information et de coordination gérontologique, au niveau de territoires définis, doit permettre de résoudre plusieurs difficultés majeures qui pénalisent le système actuel d'aides aux personnes âgées : la carence d'information, la parcellisation des prestations délivrées et l'insuffisante coordination des professionnels. Un CLIC n'a pas vocation à gérer lui-même des services d'aides aux personnes âgées. Son positionnement et ses missions lui permettent de faire émerger des besoins, il peut donc jouer un rôle moteur dans l'évolution des services, dans l'impulsion ou la création de nouveaux services, sans pour autant en être gestionnaire.¹⁸⁰

On peut enfin signaler que certaines communautés interviennent directement en prenant à leur charge la *gestion de maisons de retraite*.

2.2.3. Vers une intercommunalité sociale ?

Jusqu'à présent, hormis quelques cas isolés, la compétence en matière sociale est restée communale et n'a pas été transférée à la communauté. Néanmoins, un sondage de « La Gazette Santé-Social » et IPSOS, publié en novembre 2004,¹⁸¹ met en évidence un très fort engouement des maires pour l'intercommunalité en matière d'action sociale et de santé. Ainsi, l'action sociale pourrait devenir une compétence optionnelle pour les EPCI.

Il est utile de rappeler, ici, que c'est en matière d'action sanitaire et sociale que les maires de Bretagne sont les plus sceptiques quant à la valeur ajoutée de l'action de la Communauté.¹⁸²

En effet, dans ce sondage, les maires considèrent, à 76%, que l'échelon intercommunal leur permettrait de mener une politique plus efficace.

¹⁸⁰ Voir le dossier sur le site Internet du Secrétariat d'Etat aux personnes âgées : <http://www.personnes-agees.gouv.fr/dossiers/clic/>

¹⁸¹ Sondage effectué par téléphone par Ipsos pour la Gazette Santé-Social du 11 au 18 octobre 2004. Echantillon : 400 maires (200 de communes de moins de 2000 habitants, 100 de communes de 2000 à 10 000 habitants, 100 de communes de plus de 10 000 habitants). Cet échantillon représentatif a été constitué d'après la méthode des quotas (taille de la commune, couleur politique et région).

¹⁸² Source : enquête réalisée par le CESR de Bretagne auprès des maires sur leur appréciation de l'intercommunalité

L'INTERCOMMUNALITE SOCIALE PLEBISCITEE PAR LES MAIRES

L'intercommunalité permet-elle de mener une politique sociale plus efficace ?

	Moins de 2 000 hab.	De 2 000 à 10 000 hab.	Plus de 10 000 hab.	Ensemble
Oui, certainement	51%	40 %	28 %	49%
Oui, probablement	27 %	24 %	32 %	27 %
Total des OUI	78 %	64 %	60 %	76 %
Non, probablement pas	11%	17 %	23 %	12 %
Non, certainement pas	8 %	18 %	15 %	9 %
Total des NON	19 %	35 %	38 %	21 %
Ne se prononce pas	3 %	1%	2 %	3 %

Source : Sondage la Gazette Santé-Social – IPSOS, octobre 2004, in La Gazette n°1764, 08 novembre 2004

Cet engouement des maires pourrait s'expliquer par la faiblesse des moyens humains et financiers des communes, surtout des plus petites, qui ne leur permettent pas ou plus de mener une réelle politique sociale locale. Il est compréhensible que les maires des communes de moins de 2 000 habitants, souvent confrontés à des demandes disproportionnées par rapport aux moyens dont ils disposent, soient les plus nombreux à dresser ce constat (78% contre 60% de ceux des communes de plus de 10 000 habitants). Ils en sont même nettement plus persuadés que les autres ; plus d'un maire de petite commune sur deux estimant qu'un tel regroupement permettrait « certainement » de mener une politique plus efficace (contre seulement 28 % pour les plus grandes villes).

Ces résultats confortent la position de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), qui prône « *le développement d'une action sociale intercommunale pour répondre à la dispersion des interventions sociales en milieu rural* ». A cette fin, elle proposait de créer, via des amendements déposés dans le cadre du projet de loi de cohésion sociale,¹⁸³ une compétence optionnelle supplémentaire, « action sociale », pour les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) en suggérant de confier la mise en œuvre de cette nouvelle compétence à des Centres Intercommunaux d'Action Sociale (CIAS), très peu nombreux à ce jour. Le très faible nombre de CIAS est « *une faiblesse due à la difficulté de mise en place de ce dispositif et à l'absence d'aides incitatives* », explique Patrick KANNER, Président de l'UNCCAS. « *Aujourd'hui, seul un fort volontarisme des élus permet la création d'un CIAS* ».¹⁸⁴

Cette idée a bien été reprise puisque l'article 60 de la loi de cohésion sociale tel qu'il a été adopté vise effectivement à encourager la création de **centres intercommunaux d'action sociale**. Cette compétence supplémentaire « action sociale d'intérêt communautaire » permettra à une communauté de communes ou d'agglomération de créer un CIAS qui exercera de plein droit tout ou partie des compétences transférées.

¹⁸³ Le texte définitif du projet de loi a été adopté le 20 décembre 2004, le texte mis au point par la Commission mixte paritaire ayant été adopté par le Sénat le 16 décembre et par l'Assemblée nationale le 20 décembre. Un recours a été déposé devant le Conseil constitutionnel par plus de 60 députés le 23 décembre 2004.

¹⁸⁴ « Les maires plébiscitent l'intercommunalité sociale », *La Gazette Santé Social*, n°2, 1^{er} novembre 2004

Les EPCI devront intégrer, dans leurs futures politiques, les questions de santé et d'action sociale, en relation avec les Pays, les Départements, la Région et les instances déconcentrées de l'Etat.

3. PROPOSER UNE OFFRE DE FORMATION

Les maires interrogés par le CESR de Bretagne ne portent pas tous la même appréciation sur la valeur ajoutée des actions communautaires dans les différents domaines de la formation (formation initiale, formation continue, enseignement primaire, secondaire, supérieur...) pour le territoire. En effet, si les maires considèrent que l'apport de la communauté de commune dans ce domaine a été neutre ou négatif (le plus souvent en raison de l'inexistence d'une telle politique), l'action des communautés d'agglomération et de la communauté urbaine de Brest est jugée beaucoup plus positive pour le territoire communautaire.

3.1. Soutenir le développement et l'installation d'établissements de formation

En termes de formation, les communautés soutiennent, *via* des aides financières, la construction et/ou l'entretien d'équipements d'enseignement primaire, secondaire (pour les communautés de communes), ou supérieur (pour les communautés d'agglomération), dans l'objectif de maintenir une population jeune sur le territoire.

Ainsi, l'action des communautés de communes peut passer par la mise en place *d'équipements* (informatiques...) dans les *écoles élémentaires*, l'organisation d'animations scolaires. Quant aux communautés d'agglomération et la communauté urbaine, leurs actions en matière de formation visent davantage à *développer l'enseignement supérieur et la recherche sur le territoire intercommunal* (universités, instituts, écoles d'ingénieurs...).

La communauté d'agglomération de Lorient (Cap l'Orient) a, quant à elle, joué un rôle dans la *création de l'Université de Bretagne-Sud*.

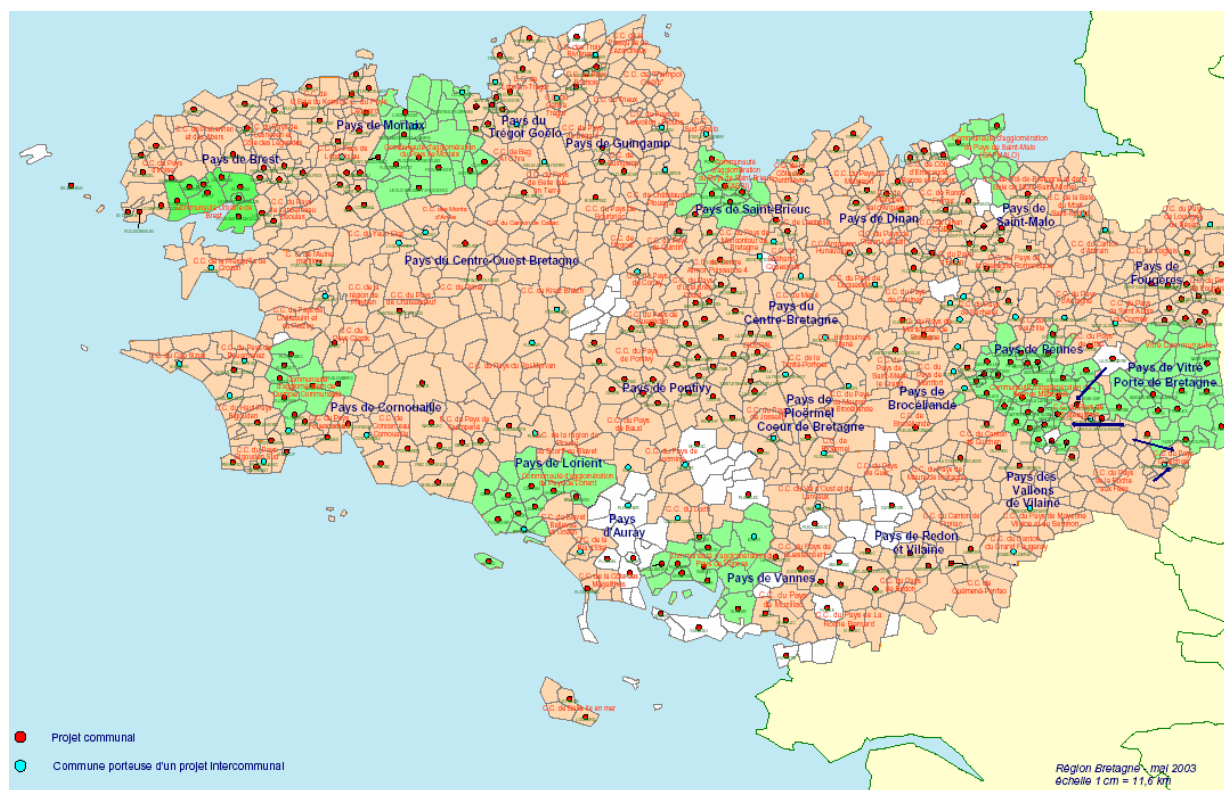
Enfin, les communautés ont également participé à la création de nombreux *sites de formation à distance*.

3.2. Former aux nouvelles technologies pour s'ouvrir

Les communautés bretonnes se sont également largement investies dans la diffusion des nouveaux outils de communication auprès de la population, en *développant les accès aux TIC* (Technologies de l'Information et de la Communication), comme Internet, pour moderniser le territoire et, dans les communautés de communes rurales, favoriser l'accès à la pratique de l'informatique. Ces actions se sont souvent concrétisées par l'ouverture d'un espace multimédia, animé par un technicien également chargé de former la population intéressée. L'action des communautés a d'ailleurs pu s'inscrire dans le cadre du programme « *Cybercommunes* » auquel elles avaient accès, aux côtés des communes, dans un premier temps, et pour lequel elles sont devenues, depuis peu, les uniques porteurs de projet reconnus

par la Région. La carte suivante montre que la première phase de ce programme a suscité autant d'intérêt de la part des communautés que des communes.

LES CYBERCOMMUNES DE BRETAGNE : DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES ET COMMUNALES



Source : Région Bretagne, mai 2003

Le développement de l'usage des TIC, et l'ouverture de la pratique et de l'accès à Internet a eu d'autres effets induits pour le développement des territoires.

Désormais, de nombreux services sont accessibles directement sur Internet. La plupart des services publics ont leur propre site et permettent de réaliser une multitude de démarches à distance. A titre d'exemple, on peut citer le site de l'Agence Nationale Pour l'Emploi qui permet de consulter les offres d'emploi ou de rédiger son curriculum vitae, mais aussi celui de la Caisse d'Allocation Familiale (demande d'allocations, suivi de son dossier) ou des services fiscaux (déclaration d'impôt « en ligne »). Les banques sont aussi présentes sur Internet. Elles permettent de réaliser en ligne de nombreuses opérations bancaires. De même, le développement de bornes interactives permet une meilleure accessibilité à certains services pour lesquels une présence physique n'est pas indispensable. Les services bancaires sont très bien pourvus en la matière avec les nombreux guichets automatiques bancaires (GAB) qui permettent d'effectuer la plupart des opérations bancaires courantes. D'autres services publics comme la Caisse d'Allocations Familiales ou les ASSECIC ou l'ANPE proposent des bornes interactives. Ainsi, le développement des TIC a pu contribuer à réduire une partie des problèmes d'accessibilité que pouvaient rencontrer les populations de certains territoires.

Néanmoins, pour cela, encore faut-il pouvoir bénéficier d'un accès Internet haut débit ; ce qui n'est pas le cas partout en Bretagne. Par ailleurs, tout le monde ne maîtrise pas l'utilisation de ces technologies ; et il ne faudrait pas, de ce fait, que la généralisation de la fourniture de services par Internet ne crée une fracture entre les initiés et les non-initiés à l'usage des TIC.

Enfin, certains services nécessitent encore une présence humaine qu'Internet ne peut remplacer.

Par ailleurs, les communautés ont conduit des politiques spécifiques en matière de transports.

4. ORGANISER UN RESEAU DE TRANSPORTS EFFICACE

Les communautés semblent avoir eu, selon les maires, une action très positive en matière de transport, aussi bien pour le territoire intercommunal que communal.

La problématique du transport est essentielle au développement d'un territoire, notamment parce qu'elle conditionne les choix de localisation des particuliers, des entreprises... Néanmoins, ces problématiques sont différentes selon que l'on se situe en milieu urbain ou rural. Les besoins exprimés ne sont pas les mêmes ; ce qui explique que les politiques mises en œuvre par les communautés d'agglomération et urbaine (enjeux urbains) et les communautés de communes (enjeux plus ruraux) soient de nature différente.

Selon le type de transport, la loi prévoit des autorités organisatrices différentes. Ainsi, ***les communes et leurs groupements sont responsables du transport urbain*** ; les Départements du transport interurbain départemental et du transport scolaire ; les Régions du transport régional. Néanmoins, l'intermodalité devant être recherchée le plus possible, des relations croisées entre ces différentes autorités sont fréquentes.

4.1. Organiser le transport urbain

Les communautés d'agglomération et la communauté urbaine ont un rôle majeur en matière de transport sur leur territoire d'action. Elles sont les mieux placées pour agir dans la mesure où les problématiques de transport ne peuvent s'appréhender à l'échelle trop restreinte de la ville. Ainsi, les déplacements n'ont un sens que sur le périmètre de l'agglomération, voire, celui du Pays ou de l'aire urbaine.

Les communautés d'agglomération de Bretagne et la communauté urbaine de Brest ont donc développé un réseau de transport en commun efficace. Les projets de transport en commun en site propre constituent les projets les plus aboutis de ces communautés.

4.1.1. Vers un réseau de transport en commun urbain en site propre

Depuis la mise en service du VAL (Véhicule Automatique Léger), en mars 2002, Rennes est devenue « *la plus petite ville du monde disposant d'un métro* ». Avec plus de 90 000 voyageurs par jour, le VAL est un vrai succès, et une deuxième ligne nord-est/sud-ouest est déjà à l'étude.

Dans le cadre de cette compétence communautaire, « Rennes Métropole » a su mener une politique de transport efficace. En effet, outre le succès de fréquentation du métro, elle a également profité de la mise en service de ce nouveau moyen de transport pour repenser complètement l'articulation et l'organisation de son réseau de transport en commun. A cet effet, elle a refondu toutes ses lignes de bus sur la base des nouveaux espaces desservis par le métro. Le tracé de ces nouvelles lignes a également été pensé en fonction des points de correspondance avec le métro afin d'assurer un bon maillage de l'agglomération, en tenant compte également des dessertes préexistantes par voie ferrée. Il faut d'ailleurs souligner que

ce redéploiement des lignes de bus ne s'est pas traduit par une réduction du nombre de lignes ou des rotations du fait de l'ouverture du métro, mais plutôt par une augmentation du nombre de bus en service et de leur fréquence de passage. On peut d'ailleurs, à ce sujet, parler de réel succès puisque depuis la mise en service du nouveau réseau de transport de l'agglomération, en mars 2002, la circulation automobile a baissé de près de 6 % sur les axes les plus importants. Enfin, chaque jour, plus de 240 000 personnes utilisent les moyens de transports en commun ; ce qui représente une progression de la fréquentation du réseau de 50 %.

L'agglomération rennaise n'est pas la seule qui se soit fixée des objectifs ambitieux en matière de transport en commun en site propre. Ainsi, le Pays de Brest a engagé une réflexion globale sur les transports dont l'un des axes consiste à développer les transports par voie d'eau avec l'ouverture à la population civile d'une liaison transrade (qui existait déjà pour les militaires). Quant à la Communauté urbaine, elle a décidé, en décembre 2004, de s'engager dans la réalisation d'un projet de tramway à l'horizon 2010.

4.1.2. Des politiques tarifaires innovantes

Les communautés d'agglomération et urbaine se sont également données les moyens de développer leurs réseaux en les rendant attractifs par le développement de l'intermodalité et la mise en œuvre (souvent partenariale) d'incitations tarifaires.

En effet, une bonne articulation des moyens de transport ne serait pas achevée si l'utilisateur devait changer de titre de transport, voire en repayer un autre, à chaque fois qu'il change de mode de transport. Ainsi, une tarification « UNIPASS » a été mise en place en Bretagne par la Région et la Société de transports de l'agglomération rennaise..., permettant ainsi aux personnes utilisant successivement le train, le métro et / ou le bus, de n'utiliser qu'un seul et même titre de transport, à un prix unique. Une telle initiative a également été prise dans le cadre du schéma départemental des transports en commun qui met en place un tarif unique de deux euros dans le Finistère.

Ceci étant, il faut noter la *difficile et nécessaire articulation des politiques menées par les différents opérateurs* : Région, Départements, communautés. En effet, les Départements et la Région gagneraient à définir ensemble leur offre de transport et leurs politiques tarifaires. Cela éviterait probablement des effets de concurrence entre eux. Ainsi, on peut, par exemple, regretter que les liaisons par car mises en place par le Département du Finistère, entre Brest et Quimper, soient en concurrence tarifaire avec les liaisons ferroviaires (TER-Région) existant sur le même parcours. Cette situation ne va pas dans le sens de la complémentarité et de la cohérence qui sont nécessaires.

4.2. Desservir les communes rurales pour améliorer leur accessibilité en s'adaptant aux demandes

Depuis la Loi d'Orientation sur le Transport Intérieur (LOTI), le Département est l'autorité organisatrice des transports interurbains et peut déléguer aux structures intercommunales qui en font la demande la possibilité d'organiser la desserte à l'intérieur de leur territoire pour améliorer le transport au service de ses habitants et assurer le désenclavement des communes et leur accès aux services, commerces et loisirs de proximité.

C'est dans cette voie que s'est lancée la Communauté de Communes « Au Pays de la Roche aux Fées », en organisant :¹⁸⁵

- un *transport de proximité à la demande*. Depuis 2000, sept entreprises locales de taxi assurent le service de transport à la demande, en porte à porte, sur le secteur de la Roche aux Fées. Le service est ouvert à tous les habitants de la Communauté de communes avec une adhésion préalable gratuite en mairies. En 2003, 860 courses ont été assurées avec des pics de fréquentation le mercredi, jour des activités sportives et culturelles. L'objectif de désenclavement de la Communauté de commune est atteint puisque ce sont les populations les moins mobiles (65-95 ans à 43% et 5-19 ans à 42%) qui ont recours à ce service.
- une *ligne de marché*. Depuis 1996, la Communauté de Communes « Au Pays de la Roche aux Fées » organise et finance une ligne de car (Forges/Chelun/Eancé) dans le cadre d'une convention signée avec une entreprise de transport par autocar. Cette ligne fonctionne ainsi les deux jours de marché par semaine et a transporté 2 323 passagers en 2003.

Vitré communauté et la CABRI (Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc) ont également mis en place un service de transport à la demande de ce type.

Dans l'agglomération briochine, 11 000 courses par an (soit 30 000 kilomètres) sont ainsi réalisées par le service de taxi à la demande « TAXITUB » qui dessert 20 000 habitants. La fréquentation de ce service illustre l'intérêt que lui porte la population puisque 25 000 passagers ont utilisé le service en 2004 (3 600 en 1990, 12 000 en 1996, 17 000 en 2003), pour une distance moyenne parcourue de trois kilomètres.

La Communauté d'agglomération de Vitré a également mis en place un tel service de « taxibus » qui répond à une demande forte, surtout de la part des plus de soixante dix ans et qui fait l'objet d'une participation importante de la communauté puisque seuls 20% du coût du service est facturé à l'usager.

Il faut enfin préciser que de très nombreuses communautés de communes ont développé des politiques de location de véhicules motorisés (mobylettes) à des tarifs privilégiés pour faciliter la recherche d'emploi de leurs populations.

5. ENCOURAGER LES ACTIVITES CULTURELLES, SPORTIVES ET RECREATIVES

Les maires interrogés considèrent que *l'apport des communautés en matière d'équipements culturels, sportifs et de loisirs est globalement positif, aussi bien pour le territoire intercommunal que communal*. Toutefois, on peut noter que les maires des communautés à caractère urbain semblent plus réservés sur l'apport direct des actions communautaires dans ces domaines pour leur commune.

5.1. Favoriser la diffusion culturelle

Il semblerait que la culture ne représente pas le meilleur exemple de transfert de compétence à la communauté. En effet, aujourd'hui, l'intervention intercommunale dans le domaine culturel est encore souvent supplétive et limitée en raison de la faiblesse des compétences transférées

¹⁸⁵ Source : http://www.paysdevitre.org/site/comprendre/acteurs/roche_fees/croche_fees6.php3

et des moyens consacrés. Il faut dire qu'il ne s'agit que d'une compétence optionnelle (sauf pour les communautés urbaines) et qui peut sembler difficile à transférer dans la mesure où les équipements culturels se prêtent plus difficilement que d'autres aux logiques de répartition territoriale et nécessitent davantage une centralité. Par conséquent, ces équipements sont le plus souvent, pour ne pas dire toujours pour les principaux, basés dans la ville centre ; ce qui peut expliquer une certaine frustration des maires des autres communes de la communauté.

Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'une compétence optionnelle, les communautés de communes et les communautés d'agglomération ne cachent pas qu'elles n'envisagent de l'assumer que lorsque leurs compétences obligatoires (en particulier celles qui relèvent du développement économique) seront totalement assurées. Ainsi, à « Cap l'Orient », la Communauté d'agglomération du Pays de Lorient, *« les conseillers communautaires n'ont pas souhaité se doter de cette compétence. Ils ont préféré les problèmes économiques dits lourds »*.¹⁸⁶

Dans le domaine culturel, il s'agit encore souvent de rationaliser des dépenses et d'optimiser l'offre. L'ambition de toucher des publics nouveaux, ou plus diversifiés, est relayée par différentes mises en réseau relevant de la diffusion de la création ou encore de la formation artistique. La communauté d'agglomération de Morlaix déclare, par exemple, actuellement préférer chercher à mettre en cohérence les politiques culturelles locales qui existent déjà sur son territoire d'action.¹⁸⁷

Ainsi, aux enjeux liés à la gestion des équipements culturels tels que les musées, les bibliothèques ou les écoles d'art, de musique et de danse, s'ajoutent ceux qui ont trait à l'action culturelle.

5.1.1. La gestion d'équipements culturels

5.1.1.1. Des musées intercommunaux ou de Pays

Dans le cadre de leur compétence culturelle, les communautés d'agglomération ont transféré la gestion de certains équipements dont les musées. On se contentera ici de citer les exemples des Communautés d'agglomération de Saint-Brieuc et de Rennes.

La CABRI (agglomération de Saint-Brieuc) a récemment ouvert un musée sur le site de « Boutdeville », à quelques kilomètres de Saint-Brieuc, sur la commune de Languieux, à la mémoire de la Baie de Saint-Brieuc (« *La Briqueterie* »).

Pour la communauté d'agglomération rennaise, on peut évoquer l'écomusée de la Bintinais, relevant à présent de Rennes Métropole et la construction d'un nouvel équipement culturel dénommé « Les Champs libres » qui abritera la bibliothèque d'agglomération, le musée de Bretagne et l'Espace des sciences de Rennes et devrait ouvrir ses portes au public à la fin de l'année 2005.

¹⁸⁶ Audition de M. Albert GIOVANNELLI, *Directeur général des services de Cap l'Orient (Communauté d'agglomération du Pays de Lorient*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 février 2004

¹⁸⁷ Auditions de M. Gilbert PLASSART, *Premier Vice-Président* et M. Loïc PRETESEILLE, *Directeur général des services de la Communauté d'agglomération du Pays de Morlaix*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 février 2004

Si l'on peut assez facilement imaginer que cet équipement aura bien une dimension intercommunale, voire régionale selon certains, il faut néanmoins préciser que certains ont vu son transfert de la Ville de Rennes à la Communauté d'agglomération comme une « *opportunité de dessaisir la ville centre de cet équipement* ». Néanmoins, « *les acteurs sont unanimes sur ce constat : il aurait été injustifié de faire porter sous le poids d'une charge fiscale accrue cet équipement par la seule population rennaise quand le contenant [l'architecture du bâtiment] et le contenu (en termes de services culturels) de celui-ci semblaient naturellement voués à une gestion intercommunale* ». ¹⁸⁸

L'équipement des « Champs Libres » a été défini d'intérêt communautaire. La définition qui a été choisie démontre bien que la Communauté d'agglomération compte en faire un équipement majeur et structurant pour le territoire :

- « *une métropole forte pour une Bretagne européenne : force d'attraction et capacité de polarisation d'une agglomération ambitieuse, développement des fonctions métropolitaines de celle-ci, rayonnement et notoriété de l'agglomération pour renforcer sa crédibilité, projet phare par sa qualité architecturale ;*
- *une tête de réseau pour une dynamique d'agglomération : un équipement créant une dynamique culturelle sur l'agglomération par son potentiel structurant et ses capacités d'animation de l'ensemble des communes, un objectif affiché de 40% de visiteurs hors Rennes, le développement de synergies et de passerelles entre différents pôles et supports culturels ;*
- *caractère unique par la taille et le concept de l'équipement sur l'agglomération ;*
- *volonté de conduire des politiques en direction des jeunes [...] ;*
- *pôle de ressources en lien avec l'enseignement supérieur accessible à l'ensemble de l'agglomération* ». ¹⁸⁹

Les « Champs Libres » joueront un rôle dans le développement de l'agglomération, notamment par l'image que l'équipement véhiculera en termes d'attractivité. « *Les Champs Libres sont la matérialisation de la politique d'image menée par les élus et le service de communication autour du slogan repris auprès de Rennes : « Rennes métropole, Vivre en intelligence »* ». ¹⁹⁰ Edmond Hervé, Président de Rennes Métropole l'exprime bien : « *Je demeure convaincu que des outils culturels forts tel que le NEC [l'ancien nom des Champs Libres] sont des éléments de développement et d'attractivité tout à fait exceptionnels. Je constate en effet que toutes les grandes villes de l'Arc Atlantique ont fait le pari de la culture. [...] Je suis convaincu que la culture, au sens très large du terme (dans la culture, j'inclus aussi tout ce qui concerne la formation et le sport) est l'énergie principale des collectivités. Les territoires, qui demain compteront, seront ceux qui pourront proposer à leur population, interne ou externe, des sources de connaissance, de savoir, bref, des sources de culture. Je considère que la culture, en termes de formation, de loisirs, de capacité à échanger et à se*

¹⁸⁸ Arnaud LUCAS, *De la culture d'agglomération à l'agglomération culturelle : Rennes Métropole et Les Champs Libres*, Mémoire IEP : Rennes 1, IEP, 2003, dir. : P. LEROY, 100 p

¹⁸⁹ Rennes Métropole, *La mise en œuvre de la compétence culturelle*, Document de travail, 6 juin 2000 cité dans Arnaud LUCAS, *Op. Cit.*

¹⁹⁰ Arnaud LUCAS, *Op. Cit.*

*comprendre, c'est l'énergie d'aujourd'hui et de demain. Vous ne retiendrez jamais des ingénieurs, des cadres, des enseignants, des étudiants s'il n'y a pas une force culturelle ».*¹⁹¹

5.1.1.2. Une politique active en matière de lecture publique

Trois grands types de bibliothèques sont prévus par les textes : les bibliothèques municipales, les bibliothèques municipales à vocation régionale et les bibliothèques départementales de prêt :

- Les *bibliothèques municipales* (BM) sont organisées et financées par les communes. Elles sont classées par décret en trois catégories selon le degré de contrôle exercé sur elles par l'Etat. Ce classement ne peut être modifié sans consultation préalable de la commune. Les fonds de l'Etat dont elles disposent peuvent faire l'objet d'échanges par autorisation préfectorale.

- Les *bibliothèques municipales à vocation régionale* (BMVR) se situent sur le territoire d'une commune ou d'un groupement de communes d'au moins 100 000 habitants et répondent à des conditions d'organisation particulières : surface, importance du fonds, moyens modernes de communication...

- Les *bibliothèques départementales de prêt* (BDP, anciennement bibliothèques centrales de prêt), désormais placées sous l'autorité des Conseils généraux, ont pour mission de constituer et d'aider un réseau de bibliothèques publiques dans les communes de moins de 10 000 habitants. Cela prend la forme de prêts d'ouvrages à des structures parfois bénévoles ou de formation des équipes.

*« Le développement rapide des nouvelles structures administratives intercommunales modifie assez sensiblement, comme il était prévu, le réseau des bibliothèques publiques, et ce à un rythme soutenu : les bibliothèques municipales et départementales voient leurs territoires « naturels » bouleversés par l'émergence des Pays et des communautés d'agglomération ou de communes. D'une intercommunalité « de fait » (qui peut porter sur l'accueil dans un établissement de centralité des lecteurs de l'ensemble de l'agglomération), à un transfert d'équipements ou de missions plus ou moins étendues vers le niveau intercommunal, tous les cas de figure se rencontrent », tel est le constat établi par le rapport de l'Inspection Générale des Bibliothèques (IGB) pour 2001.*¹⁹² Selon l'IGB, cette mutation prend diverses formes, depuis l'accueil, dans un établissement central, de lecteurs issus de différentes communes, jusqu'au transfert d'équipements et de missions vers la structure intercommunale.

L'intercommunalité en matière de lecture publique s'appuie sur l'expérience antérieure de coopération entre les bibliothèques avant même la création de structures intercommunales (échanges de pratiques professionnelles, formation commune des personnels, préparation et mise en commun d'animations, comités de lecture...). Ainsi, en Bretagne, elle peut s'appuyer sur la COBB, Agence de Coopération des Bibliothèques de Bretagne, association régionale qui a pour mission de favoriser l'accès au livre et à la documentation et qui se situe au point de rencontre de deux logiques, celle des collectivités locales qui équipent le territoire régional et celle des professionnels qui animent les établissements.

¹⁹¹ Edmond HERVE, *Président de Rennes Métropole*, cité dans Arnaud LUCAS, *Op. Cit.*, p54

¹⁹² Inspection générale des bibliothèques, *Rapport annuel 2001*, mai 2002, p. 30

Selon Françoise NAVARRO,¹⁹³ la bibliothèque est un bon sujet pour l'intercommunalité pour « *deux raisons simples* :

- *le public ignore les frontières communales dans ses déplacements et ses comportements ;*
- *la mise en commun de moyens doit pouvoir permettre d'élever le niveau de service ».*

Une enquête sur l'intercommunalité et la lecture publique en France¹⁹⁴ commandée par l'Association des directeurs de bibliothèques départementales de prêt (ADBDP) et l'Association des directeurs des bibliothèques municipales et intercommunales des grandes villes de France (ADBGV), réalisée en 2004 par des universitaires et pilotée par l'Observatoire des politiques culturelles montre que les expériences de transfert de la lecture publique à l'intercommunalité, si multiples soient-elles, convergent vers des objectifs communs : « ***professionnalisation de la lecture publique, mutualisation des moyens, offre de nouveaux services aux lecteurs (animations culturelles, accès à des fonds spécialisés...).*** La professionnalisation se traduit de plusieurs façons : arrivée de bibliothécaires professionnels dans des bibliothèques rurales animées par des bénévoles, mise à niveau des équipes de bibliothécaires (qualitativement et quantitativement) au sein d'une même structure intercommunale et qualification des professionnels déjà en poste. Autant de démarches qui ne vont pas sans risques et qui impliquent une recomposition des rôles : entre professionnels et bénévoles, entre BDP et bibliothèques municipales et entre bibliothécaires de l'équipement central et bibliothécaires des établissements périphériques.

*Autre point crucial souligné par l'étude : la structuration des réseaux et leur mode de management. Ce point engendre souvent des crispations dues à la peur des bibliothèques périphériques de perdre leur autonomie et leurs capacités de développement. Pourtant, il conditionne la réussite de la mutualisation (des moyens humains, informatiques et documentaires). « La capacité de disposer, dans n'importe quel lieu de lecture, de l'ensemble du catalogue des autres lieux et, à terme, de pouvoir réserver des ouvrages à distance constitue une valeur ajoutée incontestable de l'intercommunalité », affirment les auteurs. Se pose alors le problème de la complémentarité des fonds et de la redondance de certaines collections au sein d'un même réseau. De ce fait, la mutualisation passe par « un certain degré de spécialisation » des différents sites : ici un fonds sur le théâtre, là un autre sur l'histoire régionale, etc. Or une telle organisation suppose des commissions d'acquisition partagée, chaque site faisant valoir ses priorités ».*¹⁹⁵

En effet, le mouvement intercommunal, en bouleversant la géographie institutionnelle de la lecture publique n'est pas sans entraîner, comme l'a souligné l'Inspection générale des bibliothèques, dans son rapport annuel 2003, des « *problèmes de natures différentes : définition des services de la bibliothèque communautaire, liens de la bibliothèque de la ville*

¹⁹³ Intervention de Françoise NAVARRO, Directrice de la bibliothèque départementale de prêt de la Seine-Maritime, « Intercommunalité et bibliothèques en milieu rural. Etat des lieux, problématiques et spécificités » lors du Séminaire COMELLIA (Coopération des métiers de la lecture, du livre et de l'audiovisuel en Haute-Normandie) « La bibliothèque à l'heure de l'intercommunalité », 28 novembre 2003, Dieppe

¹⁹⁴ Les auteurs ont travaillé à partir d'un questionnaire envoyé à quatre-vingts bibliothécaires municipaux ou de BDP et à la lumière de quatre monographies réalisées sur les départements de la Mayenne et de l'Hérault et des communautés d'agglomération de Troyes et de Clermont-Ferrand

¹⁹⁵ « L'intercommunalité bouscule les repères des bibliothécaires », *La Gazette des communes*, n°1761, 18 octobre 2004, p. 22

centre avec les bibliothèques de la communauté d'agglomération, rôle des bibliothèques départementales face à l'intercommunalité ».

L'IGB, dans ce rapport, craint par exemple que Rennes Métropole ait à connaître, dans les prochains mois, des difficultés de ce type dans la mesure où le transfert à Rennes-Métropole de la bibliothèque centrale qui intégrera « Les Champs Libres », et dont nous avons déjà eu l'occasion de parler, se fera sans que les autres bibliothèques soient transférées à la communauté d'agglomération (la centrale relèvera de la communauté d'agglomération, les bibliothèques de quartier resteront sous l'égide de la ville). Selon l'IGB, on peut donc se poser un certain nombre de questions sur la bibliothèque centrale, « *Quel rôle sera-t-elle appelée à jouer auprès des bibliothèques des communes de l'agglomération ? Sera-t-elle une tête de réseau ou un centre de ressources pour l'ensemble de ces bibliothèques. Quelle sera alors sa place par rapport à la Bibliothèque départementale d'Ille-et-Vilaine (BDIV), traditionnellement centre de ressources et de services pour les bibliothèques des communes de moins de 10 000 habitants ? Celle-ci bénéficie de la politique du Conseil général pour la lecture publique et prépare la déconcentration de ses actions : mise en place d'ici 2006 de quatre antennes de pays devant jouer au niveau de ces territoires le même rôle que la BDIV pour le département. Quels seront les rôles respectifs de l'antenne du Pays de Rennes, de la BDIV et de la future BMVR des « Champs Libres » ?* »

L'Inspection générale des bibliothèques, dans le même rapport constate néanmoins que « *Lorsqu'elles regroupent des villes petites et moyennes, les communautés d'agglomération sont soucieuses d'impliquer, autant que faire se peut, le Département et la médiathèque départementale dans le fonctionnement du futur établissement. Ce qui est envisagé peut apparaître comme une fusion des deux services. Techniquement, ce type d'éventualité paraît difficile à retenir. Pour autant, les équipements communautaires regroupant de petites communes ne sauraient se passer des médiathèques départementales. Celles-ci doivent continuer à apporter leur appui aux communes de moins de 10 000 habitants de la communauté d'agglomération, même si toutes les bibliothèques y sont mutualisées.*

*Dans de nombreux départements, du fait du développement de l'intercommunalité, la limite de 10 000 habitants assignée depuis une vingtaine d'années a perdu de sa pertinence. La réalité des Pays conduit à reconsidérer la coopération locale. C'est avec l'ensemble des bibliothèques du Pays que les antennes des BDP sont amenées à travailler. Mais la coopération suppose que les médiathèques départementales soient associées à la conception des dispositifs communautaires, que les rôles soient précisés et répartis. Des réflexions sont nécessaires entre les deux types de collectivité, Département et communauté d'agglomération et entre les bibliothèques concernées (bibliothèque départementale et médiathèque communautaire), pour mutualiser et optimiser les ressources ».*¹⁹⁶

En Bretagne, il est assez difficile de disposer d'une carte des bibliothèques intercommunales. En effet, les coopérations informelles sont, tout d'abord, dans ce domaine, très nombreuses. Par ailleurs, on note de nombreux chevauchements de compétences entre ce qui est resté à la commune et ce qui relève de la compétence intercommunale.

Ainsi, il est très fréquent que le fonctionnement d'une bibliothèque soit à la charge de la communauté (ce qui a permis une professionnalisation des bibliothécaires et la constitution de fonds plus importants), mais que, dans le même temps, la construction de la bibliothèque ait été assurée par la commune. Les communautés n'auraient, financièrement, pas intérêt à

¹⁹⁶ Inspection générale des bibliothèques, *Rapport annuel 2003*, mai 2004, pp.34-35

devenir maîtres d'ouvrage de la construction d'un tel équipement. En effet, la circulaire du 11 mars 1999 relative à l'attribution des subventions de l'Etat pour les bibliothèques (circulaire précédant la loi CHEVENEMENT) est, de fait, défavorable aux opérations sous maîtrise d'ouvrage intercommunale, en particulier par le calcul de la surface minimale. Ainsi, une communauté qui voudrait se lancer dans la construction d'un tel équipement serait amenée à le « sur-dimensionner » pour espérer pouvoir bénéficier de subventions, alors que si c'est la commune qui prend la construction à sa charge, son poids démographique étant moindre, elle aurait plus facilement accès aux subventions de l'Etat.

C'est dans ce schéma que s'est inscrite « Coglais Communauté » en ouvrant une bibliothèque à Saint-Germain en Cogles, à l'automne 2004 ; bibliothèque dont les dépenses de fonctionnement sont à la charge de la communauté de communes mais dont les dépenses d'investissement ont été supportées par la commune. La communauté de communes du Hardouinais-Mené est également dans ce cas de figure.

Une fois n'est pas coutume, le chevauchement des interventions opérées par les communautés et les communes, a, en matière de lecture publique, eu des effets positifs pour le territoire en incitant à une plus grande concertation et association entre les acteurs parties prenantes.

5.1.1.3. La création d'écoles d'art, de musique et de danse

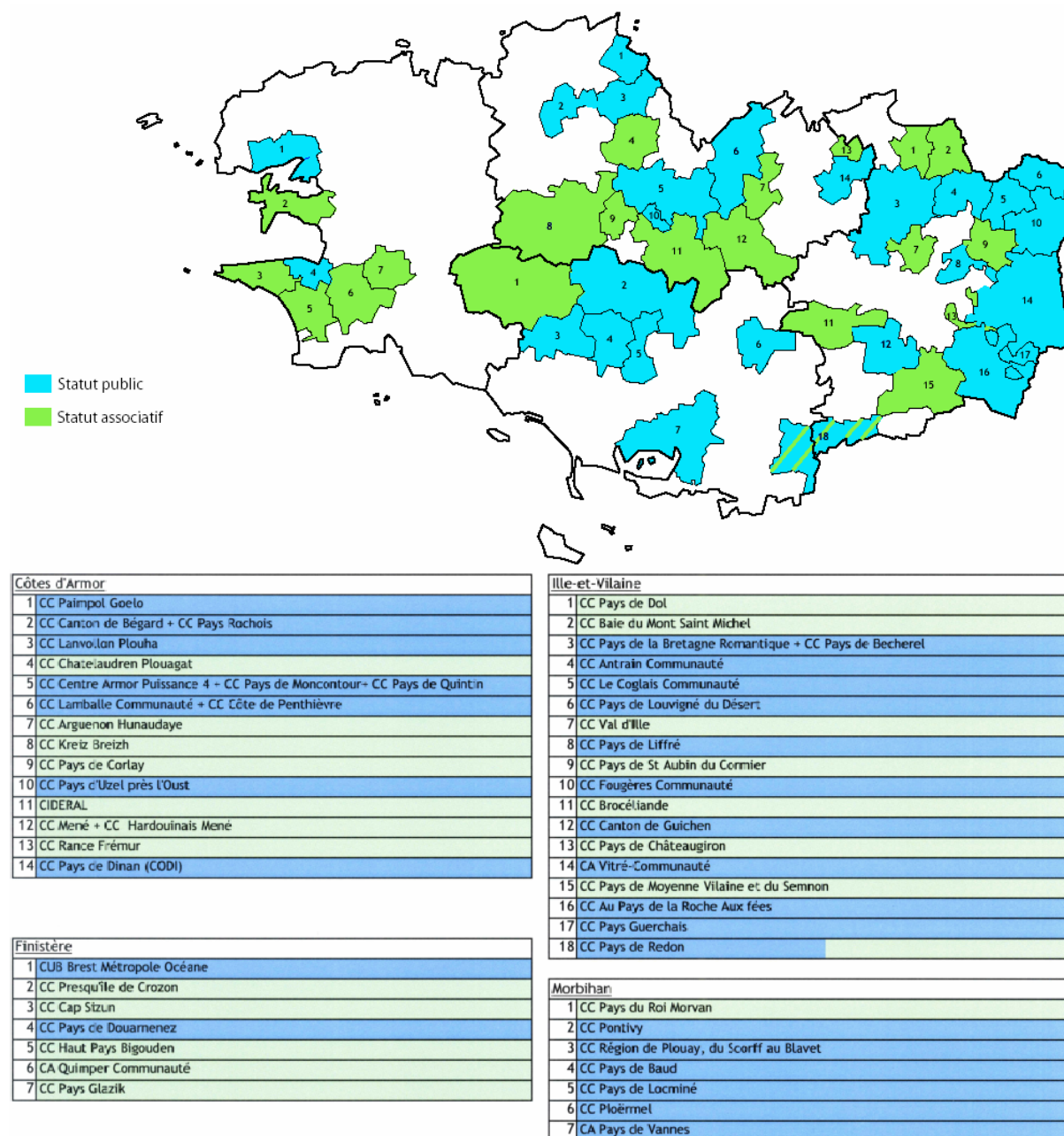
Les enseignements artistiques à l'école sont souvent peu nombreux. Face à ce constat, un rapport du Conseil économique et social national¹⁹⁷ met en avant des initiatives à la portée des communautés afin de promouvoir le développement et la démocratisation culturelle sur leur territoire. Selon Jean-Marcel BICHAT, rapporteur de ce travail : **« Les regroupements de collectivités locales instaurés par les lois Chevènement et Voynet constituent un échelon très intéressant pour la mise en place d'une politique de soutien ambitieuse, cohérente et efficace, aux enseignements artistiques et à l'action culturelle dans les écoles de leur territoire. Ces nouvelles formes d'intercommunalité devraient être encouragées à prendre, à titre subsidiaire, les deux compétences éducation et culture, comme la loi les y autorise, pour articuler une offre au plus près des goûts et des besoins des jeunes. Pour ce faire la proximité est un facteur d'efficacité déterminant. Diversité et mélange des populations, possibilités d'échanges et de confrontations, niveaux d'équipement et moyens potentiels adaptés : le territoire des nouvelles intercommunalités est à la mesure de ces grands enjeux »**.¹⁹⁸

En Bretagne, les communautés qui soutiennent l'offre d'enseignement musical spécialisé, en contribuant financièrement au fonctionnement d'écoles de musique, sur leur territoire de référence sont nombreuses et sont représentées sur la carte ci-après.

¹⁹⁷ Conseil économique et social, *L'enseignement des disciplines artistiques à l'école*, Rapporteur : Jean-Marcel BICHAT, 11 février 2004

¹⁹⁸ « L'école est la clef de l'accès à l'art et à la culture », Entretien avec Jean-Marcel BICHAT, in ADCF, www.intercommunalités.com, avril 2004

LA PARTICIPATION DES EPCI A FISCALITE PROPRE DANS LES ECOLES DE MUSIQUE EN BRETAGNE



Carte réalisée pour le CESR par Musiques et danses en Bretagne, janvier 2005
Sources : addm22, Musiques et Danses en Finistère, Conseil Général 35, ADDAV 56

Cette implication des communautés se traduit de diverses façons :

- soit par la **gestion directe d'une structure d'enseignement**,
- soit par **subventionnement dans le cadre d'une convention** au bénéfice : soit d'une *municipalité ou d'un syndicat intercommunal* - pour une école relevant de la fonction publique territoriale – soit d'une *association*, lorsqu'il s'agit d'école de musique associative.

Le montant de la participation de la Communauté varie selon que celle-ci est gestionnaire directe ou seulement une des parties contribuant au fonctionnement de l'école. Ceci est vrai

quel que soit la nature de celle-ci. Dans le 2ème cas, le montant de la subvention peut être extrêmement variable.

Par ailleurs, l'organisation ou l'appui public aux écoles de musique intercommunales ne s'est pas construit uniquement à partir des communautés. Il a, en effet, précédé la création de ces dernières. Des départements se sont impliqués très tôt dans la structuration de l'enseignement musical autour de schémas départementaux prenant, notamment, appui sur des syndicats intercommunaux. Ces structures intercommunales d'enseignement musical n'apparaissent donc pas sur la carte ci-dessus. A titre d'exemple, Rennes-Métropole n'y figure pas, alors même que l'offre d'enseignement musical sur le bassin rennais est conséquente et que la très grande majorité des écoles de musique est intercommunale, relevant de la fonction publique territoriale. Hors ville de Rennes, il existe 5 syndicats intercommunaux de musique et une école de musique intercommunale associative, concernant 27 communes de Rennes Métropole.

5.1.2. Une animation culturelle intercommunale

Les communautés de Bretagne ne présentent pas seulement un apport à la culture en termes d'équipements. Il ne faut pas oublier non plus qu'elles ont un rôle à jouer en termes de valorisation et de diffusion de la culture vers le plus grand nombre de personnes possible.

Dans cette optique, elles sont nombreuses à avoir également mis en place ou soutenu des manifestations culturelles et des festivals sur leur territoire

Ainsi, la Communauté d'agglomération du Pays de Morlaix, « Le Fourneau » (Scène conventionnée Arts de la rue) et l'Association des Mordus des Arts de la Rue du Pays de Morlaix ont pris l'initiative, en 2001, d'organiser durant le mois de mai une circulation d'œuvres, d'artistes et de public dans cinq communes de la Communauté d'agglomération en portant le spectacle là où, à priori, il n'est pas. Ce festival appelé « le Mai des arts de la rue » a, depuis, été complété par une autre session d'été dénommée « le festival des arts de la rue ».

Ces initiatives ont contribué à donner un sens à la démarche intercommunale sur le territoire. Comme l'a indiqué Marylise LEBRANCHU, alors Présidente de la Communauté d'agglomération du Pays de Morlaix, « *L'intercommunalité ne se décrète pas, elle se construit jour après jour. Le Mai des Arts de la Rue du Pays de Morlaix apporte sa pierre à l'édifice en fédérant toute une population autour d'un événement culturel* ».

Signalons enfin que certaines communautés ont également engagé une politique de soutien au cinéma ou à la création musicale. Ainsi, la Communauté d'agglomération du Pays de Lorient soutient-elle l'association « Musiques d'Aujourd'hui au Pays de Lorient » qui développe, depuis plusieurs années, une action culturelle et artistique, professionnelle et d'intérêt collectif dans le domaine des musiques actuelles. Mentionnons notamment la réalisation du complexe « les studios » qui regroupe une salle de diffusion, plusieurs studios de répétition, un studio d'enregistrement, ainsi qu'un centre de ressources.

Enfin, certaines communautés, à l'image de celle de la Communauté de communes de Lanvollon Plouha ont également ouvert leurs locaux à des artistes afin qu'ils puissent exposer leurs œuvres et les faire partager à la population. Ainsi, le moulin de Blanchardeau, siège de la Communauté, à Lanvollon, accueille-t-il régulièrement des expositions.

Enfin, on peut également évoquer les complémentarités mises en place sur le Pays de Dinan en matière d'animation culturelle entre la Ville de Dinan, la communauté de communes de Dinan et le Pays de Dinan. Ainsi, ces différents acteurs se sont-ils répartis les tâches. La Ville de Dinan a en charge la gestion du théâtre des Jacobins, des musées municipaux et de la bibliothèque, ainsi que la politique de valorisation du patrimoine (visites guidées...). L'intercommunalité a quant à elle pour compétences : la diffusion et la sensibilisation au spectacle vivant, le développement de la formation artistique, du tourisme culturel et le soutien aux manifestations associatives de qualité et à l'animation artistique. Le Pays assure, quant à lui, par le Conseil de développement, le suivi de « l'entente culturelle ».¹⁹⁹

En conclusion, l'adaptation à de nouveaux besoins suggère qu'il deviendra, pour les communautés, de plus en plus nécessaire, voire indispensable, d'élaborer de nouvelles formes de service public culturel qui s'appuieront sur d'autres critères ou paramètres. Ainsi, quatre grands axes privilégiés d'intervention culturelle communautaire pourraient se dessiner : la pratique artistique amateur, l'offre culturelle participative, les nouvelles technologies, le jeune public. L'intercommunalité permet, là où un certain essoufflement des communes se fait sentir, une redynamisation des projets culturels d'envergure. En rassemblant le public autour de projets communs de proximité, l'intercommunalité peut jouer un rôle déterminant dans la réduction des inégalités et dans le développement d'actions culturelles ambitieuses.

5.2. Favoriser la pratique du sport

Les communautés de communes, communautés d'agglomération et communauté urbaine de Bretagne apportent également un support à la pratique sportive dans la région. Elles le font essentiellement de deux manières :

- la **construction, la réhabilitation, l'extension, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements sportifs** (complexe sportif, piscine, court de tennis, base de canoë, piste d'athlétisme, centre équestre...). Il est sans doute ici inutile de citer des exemples de piscines (ou centres aquatiques) intercommunales tant les illustrations sont nombreuses et identifiées par chacun ;
- des **aides financières aux associations**... destinées au développement du sport.

5.3. Une approche communautaire du tourisme

Le poids du tourisme en Bretagne est important, comme l'a déjà démontré le CESR de Bretagne en 2004.²⁰⁰

Les territoires, qu'ils soient littoraux ou intérieurs, urbains ou ruraux, ont compris l'importance que revêt l'activité touristique pour leur développement. Alors, en quoi la coopération territoriale peut-elle être un apport pour l'activité touristique, accroître ses performances ?

¹⁹⁹ Estelle MOISAN, *Impact des lois de décentralisation sur les compétences culturelles des collectivités territoriales et les relations avec les associations culturelles : exemple du Pays de Dinan*, Mémoire de DESS Economie sociale et développement solidaire, Université de Rennes II, Collège coopératif de Bretagne, novembre 2004

²⁰⁰ CESR de Bretagne, *Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques*, Rapporteur : M. Henry DEPOID, janvier 2004

Agir sur le territoire d'une communauté est intéressant à plusieurs titres. Cela permet tout d'abord de disposer d'une force de frappe sans précédent en termes de **valorisation, animation et promotion touristique**. C'est pourquoi, on assiste de plus en plus à la transformation/fusion de syndicats d'initiative et offices de tourisme communaux en **offices de tourisme intercommunaux** (par exemple sur les communautés d'agglomération de Rennes et de Saint-Brieuc) ou que le label « Ville d'art et d'histoire » qui avait pu être accordé à une commune a pu être élargi à sa communauté de rattachement. Néanmoins, les communautés n'ont pas toujours eu besoin de créer de nouveaux offices intercommunaux. Ainsi, certaines d'entre elles, surtout des communautés de communes ont pu renforcer leur « bras armé touristique » que constituent les *Pays d'accueil touristique*. A ce sujet, on peut d'ailleurs se demander s'il ne faudrait pas, à moyen terme, envisager de faire correspondre les périmètres de ces Pays d'accueil touristique, soit avec ceux des communautés, soit ceux des Pays (loi VOYNET), voire envisager leur absorption dans ces structures pour une meilleure lisibilité.

Ensuite, une approche communautaire du tourisme permet de jouer la carte des complémentarités entre les territoires afin d'être en mesure de présenter une offre plus riche en termes de sites à visiter, mais également d'hébergement et de restauration.

Enfin, coopérer en matière touristique permet de financer des opérations ou des **manifestations d'envergure** qu'une commune aurait sans doute eu du mal à assumer seule. C'est ainsi qu'Océanopolis (Centre de découverte des océans) n'aurait sans doute pas vu le jour sans le rôle majeur de Brest Métropole Océane ou bien que l'opération « 2003, Année Gauguin en Cornouaille », a été rendue possible grâce à l'initiative du Pays de Cornouaille. Cette initiative constitue une réussite exceptionnelle pour la Cornouaille. Rarement, la Cornouaille aura fait autant parler d'elle au niveau international. La quasi totalité des structures ayant enregistré une augmentation de fréquentation, les retombées économiques pour les activités commerciales et touristiques locales sont donc indéniables. Aujourd'hui, les attentes de la part des partenaires, mais également d'entreprises locales, sont importantes. Nombreux sont ceux qui souhaiteraient s'associer à des actions de promotion communes et fédératrices à l'échelle de la Cornouaille.

6. METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE DE L'HABITAT

En termes de logement, les EPCI à fiscalité propre tentent de répondre aux besoins de la population tout en recherchant la mixité sociale et l'amélioration de l'habitat. Pour cela, les communautés disposent de différents outils d'étude et de programmation : le **PLH** (Programme Local de l'Habitat),²⁰¹ le **PLA** (Programme Locatif Aidé) et l'**OPAH** (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat),²⁰² ...

En Bretagne, les communautés de communes ont concentré leurs actions relevant de cette compétence, essentiellement dans la mise en place d'une OPAH, d'un PLH, d'un observatoire de la demande de logement des ménages, la programmation, la production et le financement de logements sociaux, l'aide au logement pour les personnes à mobilité réduite, l'aide à la production de logements locatifs et enfin l'accueil des gens du voyage (création,

²⁰¹ Un PLH est un document de programmation à 5 ans qui détaille objectifs et orientations, actions et moyens pour répondre aux besoins en logements d'une commune ou d'un groupement de communes et assurer entre les territoires une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logements

²⁰² L'OPAH est une opération d'aménagement destinée à aider les propriétaires et les locataires à réaliser des travaux de remise en état des immeubles et des logements grâce à des aides financières et une assistance administrative et technique

aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil). De nombreuses communautés de communes souhaitent conduire une politique du logement social, mais rencontrent parfois des difficultés lors de sa mise en œuvre. Ainsi, la Communauté de communes de Lanvollon Plouha a-t-elle retenu à sa charge la compétence « habitat social » en même temps qu'elle est passée en régime de TPU. Néanmoins, pendant deux ans, « *cette compétence a piétiné. Maintenant la démarche est lancée* ». ²⁰³

En ce qui concerne les communautés d'agglomération et urbaine, outre ces mêmes opérations, on trouve également des actions en faveur du logement des personnes âgées ou de l'amélioration des hébergements temporaires pour les jeunes (résidence étudiante, auberge de jeunesse...)... Certaines d'entre elles se sont également vu transférer les Offices Publics d'Aménagement et de Construction (**OPAC**) que les villes assumaient auparavant. Ainsi, en novembre 2004, à l'OPHLM de la Ville de Rennes a-t-il laissé la place à « Archipel Habitat », l'office public d'aménagement et de construction de Rennes Métropole. Avec 214 collaborateurs, cet OPAC gère 22 500 logements et réalise un volume d'activité de 100 millions d'euros environ. En sa qualité de maître d'ouvrage, « Archipel Habitat » veut construire 1 000 à 1 200 logements sociaux par an, soit le double du rythme actuel.

La gestion de la politique du logement à l'échelle communautaire est sans nul doute une avancée pour assurer une meilleure répartition et une plus grande mixité de la population.

Les communautés sont nombreuses à afficher leur volonté de faire de l'habitat de qualité et à profiter de cette politique pour montrer l'exemple en assurant la diffusion du « HQE ». ²⁰⁴

Enfin, rappelons que les communautés d'agglomération et que les communautés urbaines ont une compétence obligatoire en matière de politique de la ville. Dans le cadre de cette compétence, certaines d'entre elles ont mis en œuvre des actions en matière de prévention de la délinquance au moyen, par exemple, de **CLS** (Contrat Local de Sécurité) ; ou d'un **CISPD** (Contrat Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance) dont l'objet est, par des actions convergentes et complémentaires, de prévenir et réduire la délinquance et l'insécurité urbaine. La CABRI, par exemple, va bientôt mettre en place un *Comité intercommunal de prévention de la délinquance*.

7. SE MOBILISER POUR MAINTENIR SES SERVICES DE PROXIMITE

Alors que l'enquête que nous avons menée auprès des maires a mis en exergue l'absence d'apport de l'intercommunalité en matière de fournitures de services sanitaires et sociaux en Bretagne, et au moment où les élus locaux manifestent une inquiétude croissante en ce qui

²⁰³ Audition de Mme Chantal DELUGIN, *Vice-présidente chargée des services à la population de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

²⁰⁴ HQE (Haute Qualité Environnementale) est la dénomination pour une approche écologique de la construction. La qualité environnementale des aménagements consiste à maîtriser les répercussions sur l'environnement extérieur et à créer un environnement intérieur sain et confortable. Elle permet également d'économiser l'énergie (électricité, chauffage,...) et d'assurer le développement durable (éco-produit, suppression des émissions de gaz, économie d'eau, tri des déchets,...)

concerne le maintien de certains de leurs services de proximité, l'intercommunalité doit peser davantage dans la défense de ces services.

Ainsi, le Pays de Fougères a engagé, dans le cadre de sa charte, une démarche visant à penser les services pris dans leur globalité à l'échelle du Pays. Un diagnostic sur les services offerts dans le Pays a été réalisé et communiqué aux communautés de communes. Suite à cette présentation, Jacques FAUCHEUX, Maire de Fougères, a annoncé qu'il fallait « *opérer une révolution culturelle [et] ne pas se contenter de protester, mais anticiper pour proposer. [...] on ne peut pas mettre des services partout* ». Dans cet objectif, il propose donc de « *concevoir une nouvelle architecture des services à l'échelle du Pays, en réseaux, en faisant se croiser quatre données majeures : polariser, hiérarchiser, mutualiser, compenser* ».²⁰⁵ L'intercommunalité offre les moyens d'atteindre ces objectifs. C'est pourquoi, le Pays a invité chaque communauté de communes à s'engager, en 2005, sur une réflexion pour son propre territoire ; de façon à élaborer, en 2006, des schémas de services.

Les EPCI ont un rôle majeur dans la définition des besoins exprimés par la population en termes de services de proximité. Ils représentent un interlocuteur particulièrement pertinent pour discuter avec les structures qui assurent la fourniture de ces services de proximité (services publics - La Poste...- et autres).

SECTION 3 : COOPERER POUR MIEUX PRENDRE EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT

S'il est un domaine où l'intercommunalité a montré tout son sens, c'est bien en matière environnementale. Face à une problématique de plus en plus complexe, faisant de plus en plus l'objet de normes (qui évoluent très rapidement), les communes étaient difficilement en mesure de pouvoir gérer des problématiques qui dépassaient largement leur périmètre. Ainsi, la compétence « environnement » est-elle devenue une compétence phare des EPCI à fiscalité propre. L'objectif des communautés, dans ce domaine, est de protéger et de mettre en valeur l'environnement, le patrimoine naturel comme le patrimoine architectural.

Les actions des communautés bretonnes en matière environnementale se traduisent essentiellement dans six domaines : *l'élimination des déchets* (collecte et tri), *les espaces naturels, les énergies renouvelables, la sensibilisation à l'environnement, l'assainissement et l'eau potable ainsi que, le patrimoine bâti*. Certaines actions diffèrent d'une communauté à l'autre selon la nature et les problèmes environnementaux du territoire intercommunal : rural, urbain, littoral...

Les actions de ces communautés ont pu se faire dans un cadre et une incitation plus larges. Ainsi, en Ile-et-Vilaine, nombreux sont les groupements qui fondent leur politique environnementale sur le « *Contrat Eau Paysage Environnement* » (CEPE), qu'ils ont signé avec le Département.

²⁰⁵ Jacques FAUCHEUX, Maire de Fougères, in « Penser les services à l'échelle du Pays », *Ouest-France*, 11 novembre 2004

Enfin, rappelons que les Pays se sont, dans leurs chartes de développement, également largement emparés de la problématique (et que le Parc Naturel Régional d'Armorique, qui fédère des communes, et non des EPCI, est également actif en la matière).

1. PROTÉGER SON ENVIRONNEMENT ET SON CADRE DE VIE

En Bretagne, une écrasante majorité des maires considère que l'apport de l'action communautaire en matière de protection de l'environnement a été très positif, pour tous.²⁰⁶

1.1. La gestion et le traitement des ordures ménagères : une intercommunalité incontournable

Compte tenu de sa complexité, la problématique des déchets est depuis longtemps gérée à une échelle intercommunale. Elle est d'ailleurs souvent à l'origine de dynamiques intercommunales puisque les déchets ont entraîné la création, déjà ancienne de très nombreux SICTOM (Syndicats Intercommunaux de Collecte et de Traitement des Ordures Ménagères). Ces SICTOM ont, à présent, le plus souvent laissé leur place aux EPCI pour ce qui concerne l'élimination des déchets (collecte, traitement et valorisation des déchets et des ordures ménagères), la mise en place du tri sélectif par apport volontaire (éco-point, point tri, aire déchets verts...), la création et la gestion d'une ou plusieurs déchetteries, ainsi que la réhabilitation et la requalification d'une ou plusieurs décharges.

Cette *compétence des déchets* est sans doute l'une des compétences intercommunales les mieux identifiées par la population (avec le transport). Néanmoins, dans certaines zones, elle pourrait encore être améliorée en développant davantage la collecte sélective, par exemple des appareils électroménagers...

1.2. La gestion d'espaces sensibles

Les communautés peuvent également participer à la gestion des espaces sensibles que leur territoire abrite. Certaines le font déjà.

Ainsi, la CABRI (Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc) gère t-elle, avec deux autres co-gestionnaires, la *Réserve Naturelle* de la Baie de Saint-Brieuc, dont les communes d'Hillion, Languieux, Saint-Brieuc et Yffiniac sont riveraines. La CABRI est d'ailleurs le gestionnaire principal et l'administrateur financier de la Réserve. A ce titre, c'est donc elle qui emploie le personnel de la Réserve, coordonne l'ensemble des actions scientifiques, administratives et financières et en est le siège administratif.

La Bretagne compte également de nombreuses zones concernées par le programme communautaire « Natura 2000 ».²⁰⁷ Ce dernier doit être mis en œuvre sous la responsabilité du Préfet de département par un opérateur local. Cet opérateur local peut être un EPCI. Ainsi, depuis mai 1999, la Communauté de communes Paimpol-Goëlo a pris la *maîtrise d'ouvrage du programme « Natura 2000 »* sur le site « Côte de Trestel à la Baie de Paimpol – Estuaires du Trieux et du Jaudy – Archipels de Bréhat ». Cette initiative fera sans nul doute des émules

²⁰⁶ Résultat issu du questionnaire adressé aux maires de Bretagne par le CESR

²⁰⁷ Natura 2000 est un réseau écologique européen destiné à préserver la biodiversité en assurant le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et habitats d'espèces de faune et de flore d'intérêt communautaire. Il se compose de sites relevant des directives européennes « oiseaux » et « habitats »

dans les prochains mois. La Communauté d'agglomération de Morlaix réfléchit par exemple à l'élaboration d'une charte de protection des zones sensibles dans le cadre du site « Natura 2000 » de la Baie de Morlaix.

1.3. La sensibilisation à l'environnement

L'échelle intercommunale peut également sembler pertinente pour sensibiliser la population aux problématiques environnementales. Certaines communautés ont déjà lancé des actions de ce type, par la création et la gestion de « *Maison de la Nature* »..., ou encore par des actions de sensibilisation de la population, mais aussi des services techniques des collectivités locales, par exemple sur les bonnes pratiques d'entretien des espaces de voirie et des espaces verts.

1.4. Une veille environnementale

Dans le souci de mieux connaître les problématiques environnementales sur le territoire communautaire et d'avoir une connaissance de leur évolution, certaines communautés n'ont pas hésité à mettre en place des observatoires.

Ainsi, dès 1991, « Rennes Métropole » (le district de Rennes à l'époque) s'est doté d'un observatoire de l'eau de l'agglomération afin de fournir aux élus des éléments d'analyse et de réflexion permettant ensuite d'initier des actions communes de reconquête de la qualité de l'eau. Par cette initiative, « Rennes Métropole » cherchait à suivre, actualiser et diffuser les connaissances, être un centre de ressources et de conseil, proposer des actions pour l'amélioration de la qualité et favoriser une culture de l'eau dans l'agglomération. Cet observatoire, co-présidé par Rennes Métropole et l'Etat, est une structure souple et non institutionnelle. Il a également permis l'acquisition d'une culture partagée « *On est progressivement passé d'un lieu de confrontation à un lieu de débats et d'échanges ; ce qui en fait la force* ». ²⁰⁸ L'Observatoire publie un bulletin annuel reprenant les éléments marquants de l'année, ainsi que, tous les trois ans, un atlas, qui regroupe les données pérennes de l'observatoire : description du milieu, des usages, des risques, des dispositions réglementaires et des programmes. Ces documents sont réalisés par l'AUDIAR (Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise). ²⁰⁹

2. METTRE EN VALEUR L'ENVIRONNEMENT ET LE CADRE DE VIE

Outre la protection du patrimoine naturel, les communautés peuvent mener des opérations visant à le mettre en valeur et à le faire partager à la population locale et touristique. Les maires de Bretagne considèrent d'ailleurs que les communautés y sont plutôt bien parvenues.

De nombreuses communautés se sont, par exemple, lancées dans la mise en place de *sentiers de randonnées* sur leur territoire. Pour cela, elles interviennent à plusieurs niveaux : l'aménagement des sentiers (souvent au moyen d'un chantier d'insertion), son entretien et sa valorisation, par exemple par l'élaboration et la diffusion de plaquettes et de « topo-guides » comme a pu le faire la Communauté de communes du canton d'Antrain (35). Les sentiers littoraux sont également concernés par ce type d'initiatives.

²⁰⁸ M. Bernard POIRIER, *Vice-Président délégué à l'environnement de Rennes Métropole*, audition devant la Commission « Aménagement du territoire, environnement » du CESR, 19 mars 2002

²⁰⁹ Pour approfondir ce sujet, voir CESR de Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003

Le littoral breton est également l'objet d'une montée en puissance des projets d'implantation d'éoliennes depuis que l'ADEME a démontré le potentiel qu'abrite la région en la matière, et que le tarif de rachat de l'électricité ainsi produite, proposé par EDF, est devenu très incitatif. Jusqu'à ce jour, le **développement éolien** est essentiellement le fait d'initiatives privées. Aujourd'hui, les communautés ont tout intérêt à s'impliquer dans le montage de tels projets. Afin d'avoir une meilleure maîtrise du développement, potentiellement anarchique, d'une production énergétique décentralisée comme l'éolien, les communautés peuvent, à travers leur mission d'aménagement de l'espace, prévoir une intégration environnementale et paysagère harmonieuse de ces installations, notamment en réalisant des schémas éoliens communautaires. De plus, l'implantation d'éoliennes, avec les retombées économiques qu'elle implique, peut s'insérer dans leur projet de développement économique. Enfin, elles ont un rôle à jouer dans l'acceptation sociale du projet en assurant une fonction de médiation et de concertation avec la population.

En Bretagne, face à la multiplication récente des projets éoliens, essentiellement sur le littoral, et compte tenu des conflits d'usages potentiels recensés dans une récente étude du CESR de Bretagne,²¹⁰ une telle planification relative à l'implantation de ces éoliennes semble indispensable. Certains Pays et Communautés se sont récemment engagés dans la mise en œuvre de schémas intercommunaux de développement des sites éoliens. C'est notamment le cas des Pays de Brest et de Lorient, de l'agglomération morlaisienne et de la Communauté de communes de Châteaulin. Quant à la Communauté de communes de Paimpol-Goëlo, elle a pris le parti, plutôt que de choisir un site spécifique pour ensuite y installer d'éventuels investisseurs étrangers, de réaliser une ferme éolienne en associant à sa construction tous les acteurs locaux.²¹¹

Compte tenu de la dimension que revêt la problématique des éoliennes en Bretagne, on peut considérer que le territoire du Pays, choisi d'ores et déjà par certains, semble être un niveau pertinent pour traiter cette question.

3. S'ATTAQUER AU PROBLEME DE L'EAU

En Bretagne, la qualité des eaux est une question majeure et à laquelle il est difficile d'apporter des solutions rapides. Les communautés ont été amenées à intervenir dans ce domaine dans le cadre de leur politique environnementale afin, soit de suppléer les communes qui n'avaient plus les moyens de le faire, soit parce qu'elles entendaient contribuer à l'apport de solutions innovantes pour tenter de gérer au mieux la ressource aquatique sur leur territoire.

Néanmoins, lorsque l'on demande aux maires s'ils pensent que l'action communautaire a eu des résultats satisfaisants, ces derniers semblent perplexes. Il est vrai que, si chacun peut essayer d'apporter sa contribution pour favoriser une meilleure prise en compte des eaux,

²¹⁰ CESR de Bretagne, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Rapporteurs : Pierre EUZENES et François LE FOLL, juin 2004

²¹¹ Auditions de M. Jean-Yves DANNIC, *Vice-Président de la Communauté de Communes de Paimpol-Goëlo en charge du développement économique*, et de Mme Isabelle TRAVERS-MILLET, *Animatrice développement local de la Communauté de Communes de Paimpol-Goëlo*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, le 15 mai 2003, à Plourivo

l'échelle de la communauté n'est toutefois pas satisfaisante pour analyser les résultats de cette politique. C'est en effet à l'échelle de l'unité hydrographique des bassins versants que l'on peut réellement effectuer une évaluation des politiques de la communauté (mais aussi des autres acteurs). Dans ce domaine, la communauté est loin d'agir seule. Toutefois, il existe des domaines où il semble plus aisé d'évaluer la politique communautaire dans ces actions : l'analyse de l'évolution des pratiques de la population, notamment en matière de désherbage individuel en est un exemple.

3.1. Une intercommunalité de gestion des eaux

Les communes ont la charge de la distribution, de l'évacuation et du traitement des eaux sur leur territoire. Mais, très rapidement, l'ampleur du problème les a conduites à mettre en commun leurs moyens pour mutualiser l'exercice de cette compétence. Cela s'est d'abord fait dans le cadre de SIVU, puis, lorsque les communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines sont entrées dans le paysage institutionnel de la coopération territoriale, ces dernières ont été fortement sollicitées.

Si l'exercice de la compétence environnementale est obligatoire pour les communautés urbaines, elle constitue une option pour les autres communautés. Mais la question est telle que ces dernières ont dû s'en emparer, même si l'on peut se montrer surpris de la proportion, somme toute relativement faible, comme on l'a déjà montré dans la deuxième partie de cette étude, de communautés qui exercent cette compétence (sans doute imputable à la préexistence de syndicat de gestion toujours en exercice).

Les problématiques que les communautés doivent traiter en matière de gestion de l'eau relèvent de la ***distribution d'eau potable à la population, de l'évacuation des eaux usées et de leur traitement*** (précisons qu'elles assument parfois ces fonctions pour les entreprises industrielles grâce à une convention passée). En revanche, la politique qu'elles auront à mettre en œuvre variera sensiblement selon que l'on se situe en milieu urbain où l'habitat est concentré, ou en milieu rural, où l'habitat est dispersé.

Si les collectivités locales (communes, EPCI) sont les structures en charge de la gestion des services d'alimentation en eau potable et d'assainissement des eaux usées, la plupart d'entre elles délèguent ces services à des sociétés privées, car les savoir-faire, les techniques et les capacités de financement requis pour répondre aux exigences croissantes de la législation sur l'eau sont de plus en plus complexes et élevés.

Si l'action de la société privée qui a reçu délégation est quasi-exclusive en matière de distribution de l'eau, la communauté joue un rôle beaucoup plus visible en matière d'assainissement en assurant à sa charge directe l'étude et le contrôle des assainissements collectifs (raccordement au « tout à l'égout » pour des habitats collectifs) et non-collectifs autonomes (au moyen d'une fosse individuelle pour des habitats individuels).

La réalisation d'un ***schéma directeur d'assainissement*** (prévu par l'article L.2224-10 du CGCT) à l'échelle intercommunale peut constituer un point de départ idéal à la mise en œuvre de ces actions. Le plan de zonage doit notamment permettre de distinguer, d'une part, les zones d'assainissement collectif où doivent s'organiser la collecte et le traitement des eaux usées, et d'autre part, celles d'assainissement non collectif en donnant des indications sur la qualité des sols et les filières de traitement à mettre en œuvre.

En zone d'assainissement non collectif, la seule obligation de l'EPCI est la mise en place d'un *service de contrôle des installations neuves et existantes* (Service Public d'Assainissement Non Collectif, SPANC) avant le 31 décembre 2005 (article 35 de la loi sur l'eau de 1992). On peut douter qu'un tel service soit mis en œuvre sur tout le territoire breton pour cette date.

3.2. Une intercommunalité préventive et curative

Les communautés n'interviennent pas seulement en matière d'alimentation et traitement des eaux potables. Elles peuvent également mener des actions en amont et en aval, aussi bien en matière de protection des points d'eau (mise en place de périmètres de protection des points de captage d'eau) que de restauration des milieux aquatiques lorsque ceux-ci ont été dégradés.

La communauté urbaine de Brest, qui dispose de cette compétence depuis sa création (compétence obligatoire), a mis en œuvre un certain nombre d'actions qui méritent d'être soulignées. La principale de ces actions est la mise en œuvre d'un *Contrat de baie* sur la territoire de la rade de Brest dont l'objet est, en préservant l'environnement, d'aider à faire cohabiter et se développer les activités économiques que sont le tourisme, l'agriculture, la pêche, les différentes industries, (agroalimentaires, lourdes, de haute technologie, de défense, portuaires ...) et les activités récréatives et de plein air, participer à l'aménagement du cadre de vie et préserver le patrimoine naturel et l'image de la région. Le Contrat de baie, est piloté par un Comité de baie nommé par le Préfet du Finistère. Il est présidé par le Président de la Communauté Urbaine de Brest. Ses 180 membres sont des représentants des partenaires institutionnels, professionnels et associatifs. La Communauté urbaine de Brest, dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage sur le Contrat de baie de la rade de Brest, a également mis en place, en 1999, un réseau de surveillance de la qualité des eaux de la rade et de son bassin versant afin de lui permettre de suivre les transferts de polluants du bassin versant vers la rade de Brest et d'évaluer l'efficacité des actions entreprises pour la protection de la qualité de l'eau et des milieux.

Le domaine de l'eau est particulièrement propice à la constitution de partenariats avec d'autres collectivités, (Département et Région notamment). Ainsi, certaines communautés ont-elles également signé des Contrats Eau Paysage Environnement (CEPE) avec le Département d'Ille-et-Vilaine ou de Contrats de Restauration Entretien (CRE) des cours d'eau. Elles peuvent également accompagner le programme « Bretagne Eau Pure » ou participer à la mise en œuvre de contrats de rivières.

La problématique de l'eau s'affranchit des limites communales et communautaires. Les échelles pertinentes de gestion relèvent d'espaces beaucoup plus vastes, d'espaces naturels plutôt qu'institutionnels.²¹² C'est pourquoi, les collectivités ont été nombreuses à se regrouper (« intercommunauté ») au sein d'Etablissements Publics Territoriaux de bassin (EPTB) ou encore de Commissions locales de l'eau dans le cadre de démarches de Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).

Les Etablissements Publics Territoriaux de bassin (EPTB) sont des établissements publics de coopération des collectivités territoriales (Départements, Régions, communes et leurs groupements) agissant pour le compte de ces collectivités, pour la mise en valeur et l'aménagement des fleuves et grandes rivières. Ils ont le plus souvent le statut de syndicat

²¹² Voir CESR de Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003

mixte ou d'institution interdépartementale. En vertu du principe de subsidiarité, ils peuvent agir dans les trois domaines de l'hydraulique (gestion des étiages, prévention des inondations, production d'eau potable), de l'environnement (actions en faveur des poissons migrateurs, entretien des berges, observatoires de bassin), et du développement local. Chaque EPTB agit sur un territoire directement en rapport avec la réalité géographique : le bassin versant, le sous-bassin, le cours d'eau, qui se traduit par une dimension au moins interdépartementale, voire interrégionale. La Bretagne compte deux Etablissements Publics Territoriaux de Bassin : l'Institution interdépartementale pour l'Aménagement de la Vilaine (IAV) et l'institution du Canal d'Ille-et-Rance Manche-Océan (CIRMON).

Les communautés peuvent également participer à l'élaboration de SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux) prévus par l'article 212-3 du Code de l'environnement pour fixer « *les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides* ». Pour cela, les communautés peuvent participer à la constitution d'une Commission Locale de l'Eau (CLE), instance chargée d'élaborer le SAGE, au titre du collège « représentants des collectivités territoriales » (une CLE est également constituée d'un collège de représentants des usagers, organisations professionnelles et associations et d'un autre collège de représentants de l'Etat). Les CLE animent le processus de concertation, définissent des axes de travail, recherchent les moyens de financement, organisent la mise en œuvre du SAGE afin de faire réussir la concertation interne et externe, anticiper et résoudre les conflits d'usage. La Communauté d'agglomération du Pays de Morlaix réfléchirait actuellement à la constitution d'un SAGE sur un territoire plus vaste que le sien.

Enfin, pour répondre au besoin de cohérence à l'échelle du SAGE, permettre la réalisation de ses objectifs et assurer l'animation de la Commission Locale de l'Eau, la loi, puis le décret n°94-289 du 6 avril 1994, ont prévu la constitution de Communautés Locales de l'Eau. Celles-ci ne sont pas une nouvelle forme juridique d'association des collectivités, mais reprennent le cadre classique de la coopération intercommunale ou interdépartementale. Dans ce dernier cas, sont visées les ententes et institutions interdépartementales (Etablissements publics territoriaux de Bassin dans la terminologie actuelle).

Enfin, les communautés peuvent également participer à la constitution d'associations dont la vocation est de mettre en œuvre un programme sur un territoire plus large que le leur. Ainsi, à l'échelle de l'estuaire de la Rance, s'est constituée une association CŒUR (Comité Opérationnel des Elus et Usagers de la Rance) à laquelle participe notamment la Communauté de Communes Rance Frémur, afin d'organiser, à l'échelle de l'estuaire (de Lanvallay-Léhon et jusqu'au littoral de Saint-Malo à Saint-Briac), la reconquête de la qualité de l'eau et des usages du site, ainsi que le maintien des paysages et de la biodiversité.²¹³

3.3. Une intercommunalité favorisant une approche systémique de l'eau

Certaines communautés sont allées bien au-delà de ce que le transfert de compétences leur imposait de faire en se dotant d'une ***politique complète de protection et de gestion des eaux sur leur territoire***.

²¹³ Voir CESR de Bretagne, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Rapporteurs : Pierre EUZENES et François LE FOLL, juin 2004 et l'intervention de cœur lors du forum « Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne » organisé par le Conseil régional, le Conseil économique et social de Bretagne et Agrocampus Rennes, à Saint-Malo, le 28 octobre 2004

Ainsi, la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha a-t-elle mis en place une véritable gestion globalisée de l'eau et de toutes les thématiques afférentes à la qualité de l'eau sur son périmètre d'actions.²¹⁴ Selon elle, il s'agissait d'un bon moyen d'initier une réflexion globale sur le développement de son territoire, en particulier son développement durable.

La politique globale de l'eau qu'elle a développée s'articule particulièrement autour de l'acquisition de la compétence eau par la Communauté de communes (15 communes). Cette gestion du service de l'eau se fait à présent sur la base d'une régie partielle avec prestataire de service technique (la Lyonnaise des eaux), avec un double objectif : ne pas augmenter les prix et accroître nettement la qualité (objectif à atteindre d'ici 2005 : un taux moyen de nitrates de 25mg/l d'eau pour l'eau distribuée).

Dans le cadre de cette régie partielle, la Communauté de communes enregistre les demandes de la clientèle. Les factures émises le sont à son en-tête et les paiements lui sont adressés directement. Ceci lui permet de maîtriser les coûts, décider du prix de l'eau, responsabiliser la population et lui faire prendre conscience de l'importance d'avoir une eau de qualité.

L'acquisition de la compétence « eau » par la Communauté de communes est effective depuis le 1er janvier 2002. Deux raisons ont motivé cette prise de compétences :

- une majorité des délégataires fermiers, dont le contrat d'affermage arrivait à terme (Lyonnaise, Vivendi), présentait des bilans financiers déficitaires jusqu'à 50% ; ce qui laissait entrevoir une augmentation du prix de l'eau à très court terme. Fort d'un regroupement intercommunal, le poids des communes s'en trouvait accru dans le cadre de la mise en concurrence des délégataires ;
- la mise en commun des ressources en eau souterraine, se traduisant par une limitation des coûts de production, la fourniture d'une eau de meilleure qualité, le respect de la réglementation et des recommandations de l'OMS.²¹⁵

Les enjeux de la prise en charge de cette compétence « eau » sont multiples :

- la maîtrise du prix de l'eau (péréquation entre communes, économies d'échelle, mise en concurrence des sociétés privées d'exploitation) ;
- la simplification intercommunale ;
- l'assainissement ;
- le développement économique grâce à une eau de qualité ;
- la gestion des ressources (continuité des politiques de protection de la ressource : mise en place de périmètres de protection des captages, valorisation de ces périmètres, contrat d'entretien et de restauration du Leff... ; optimisation des approvisionnements : réalisation de forages ; les coûts de production à partir des eaux souterraines étant moins élevés qu'à partir des eaux superficielles).

²¹⁴ Pour plus de détails, voir CESR de Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003

²¹⁵ OMS : Organisation Mondiale de la Santé

On voit ici tout l'apport qu'ont pu constituer les actions d'une communauté de communes, à son échelle, en matière de protection des eaux.

SECTION 4 : COOPERER POUR ASSURER UNE GOUVERNANCE EQUITABLE ET PARTAGEE

1. VERS PLUS D'EQUITE ET DE SOLIDARITE ENTRE LES TERRITOIRES ?

Dans la première partie de cette étude, ont été évoquées les notions d'égalité et d'équité, nous n'y reviendrons donc pas. L'intercommunalité est souvent considérée comme un moyen efficace d'assurer une meilleure solidarité et équité sur le territoire. Mais est-ce le cas ? Par ailleurs, qu'entend-on par solidarité ?

On peut identifier deux types de solidarité qui, d'ailleurs, s'entrecroisent : une *solidarité spatiale* et une *solidarité financière*.

La solidarité spatiale renvoie à la répartition dans l'espace des équipements (transports, habitats, services...) sur le territoire.

La solidarité financière passe par une péréquation, c'est-à-dire par une répartition des charges, des impôts... en fonction de critères choisis pour les rendre équitables. Cette péréquation se fait, soit *horizontalement* (transfert de moyens financiers au sein d'un même territoire, d'une même échelle), soit *verticalement* (transfert de moyens entre des territoires n'ayant pas la même échelle, par exemple, transfert de moyens de la Région vers un EPCI).

1.1. Une solidarité spatiale

La solidarité spatiale peut notamment être analysée sous l'angle de la présence d'équipements structurants ou sous celui de la planification spatiale. Différents outils de planification (plans, schémas) peuvent y participer (SCOT, Chartes de Pays...).

Ainsi, les communautés, dans les politiques qu'elles mènent, notamment pour l'implantation d'équipements sur le territoire communautaire, ont-elles à intégrer cette dimension de solidarité spatiale. Les réponses formulées par les maires au questionnaire que le CESR leur a adressé montrent d'ailleurs que l'on entretient trop souvent l'idée qu'une répartition des équipements sur toutes les communes est la seule condition qui permette d'assurer l'égal accès de tous à tous les équipements.

N'est-il pas plus profitable pour un territoire de positionner un équipement sur un lieu où il sera accessible à tous mais qui lui conférera néanmoins de réelles chances de devenir pérenne ? La mise en œuvre d'une politique de mobilité n'est-elle pas le meilleur moyen d'assurer l'accès de tous à tout, par conséquent d'assurer une certaine solidarité spatiale ?

La solidarité spatiale consiste donc, alors, à privilégier une même localisation pour plusieurs équipements afin de conforter le pôle de la communauté et le développer. Ainsi, les logiques de planification spatiale prennent ici tout leur sens.

Quelle répartition des rôles, des fonctions veut-on entre les territoires ? Quelle spécialisation peut-on envisager ? La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire a prévu que les Chartes de Pays intègrent cet aspect.

La planification spatiale participe à la mise en œuvre d'une solidarité entre territoires dans la mesure où elle peut permettre de conférer à chacun d'entre eux une fonction spécifique : par exemple, la présence d'un pôle de services sur un territoire donné alors qu'un autre aura davantage pour objectif la préservation des espaces naturels.

1.2. Une solidarité financière

La solidarité financière est souvent celle qui semble la plus immédiate et sur laquelle portent les principales revendications des acteurs locaux. C'est généralement grâce à elle que la solidarité spatiale va pouvoir se concrétiser par des actions. En effet, dès que l'on dispose de moyens financiers adéquats, il est plus facile de réaliser un équipement sur un territoire.

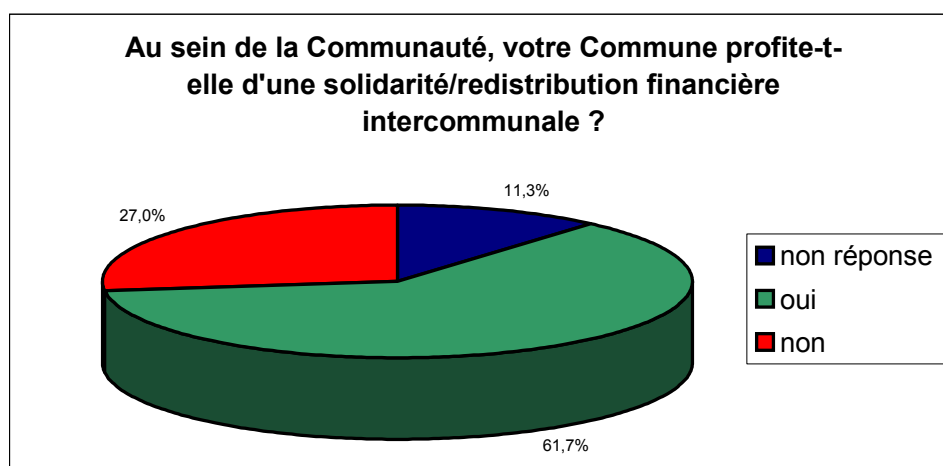
La solidarité financière entre territoires passe par une péréquation, une redistribution. Celle-ci peut être horizontale ou verticale.

1.2.1. Une redistribution horizontale

La redistribution horizontale désigne le transfert de moyens financiers au sein d'un même territoire, d'une même échelle.

Au sein d'un regroupement de communes (Communauté de communes, Communauté d'agglomération, Communauté urbaine...), il peut exister des mécanismes péréquateurs visant à faire profiter les communes les moins favorisées des avantages dont bénéficient d'autres communes du regroupement.

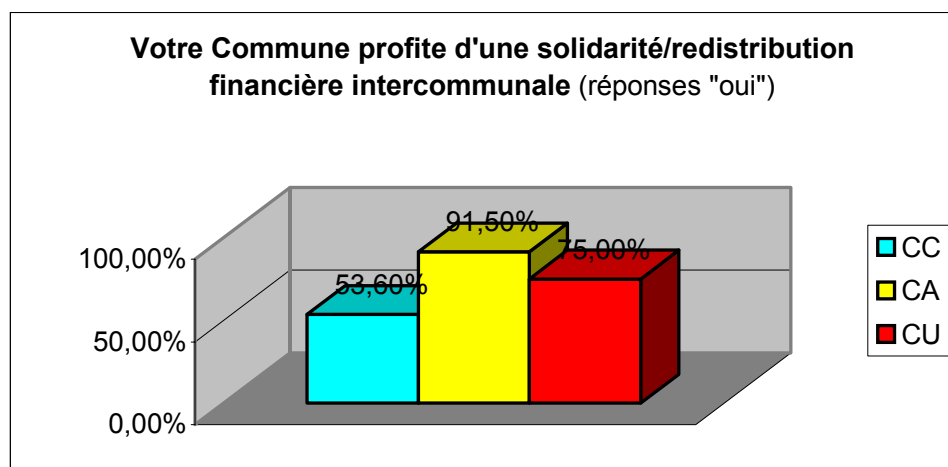
En Bretagne, lorsque l'on interroge les communes, 61,7% d'entre elles affirment bénéficier d'une telle solidarité financière intercommunale.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Les résultats sont cependant disparates selon le type d'EPCI. En effet, ***il semblerait que les communes qui profitent le plus d'une solidarité/redistribution financière intercommunale sont les communes regroupées en communautés d'agglomération ou communauté urbaine (90,2% d'entre elles)***, alors que, pour les communautés de communes, seule une commune

sur deux déclare bénéficier de cette solidarité/redistribution financière de la part de sa communauté de rattachement.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Faut-il penser que la péréquation serait meilleure dans les EPCI urbains ?

Quelles sont ces modalités de redistribution financière ?

1.2.1.1. L'attribution de compensation

Les communes qui ont transféré leur taxe professionnelle à des EPCI bénéficient en contrepartie d'une attribution de compensation (obligation). L'EPCI concerné la verse à chacune de ses communes membres. Cette attribution est versée définitivement aux communes. Elle ne peut être indexée car elle est recalculée lors de chaque nouveau transfert de charges et peut être réduite sous certaines conditions. Distribuée par commune, elle est égale au produit de taxe professionnelle perçu par chaque commune avant la mise en place de la fiscalité communautaire, diminué des charges transférées à la communauté.

Cette attribution est facultative pour les EPCI à taxe professionnelle de zone. Elle n'est destinée qu'aux communes sur le territoire desquelles se trouve la, ou les, zones pour lesquelles l'EPCI touche la taxe professionnelle. Elle est égale au produit de la TP perçu par la commune sur la zone concernée l'année précédant la mise en place du taux communautaire de zone.

1.2.1.2. La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire (DSC) concerne les EPCI à taxe professionnelle unique. Elle peut être instituée par l'EPCI au profit de ses communes membres ou d'EPCI à fiscalité propre limitrophe.

C'est la communauté qui fixe le principe et les critères de répartition de cette dotation. Son objectif étant de réduire les inégalités économiques, le législateur a mis en avant certains critères de répartition : la *population*, le *potentiel fiscal par habitant* et les *charges des communes membres* (endettement, niveau d'investissement par exemple). Toutefois, ces critères peuvent être complétés par l'EPCI.

Pour une *communauté de communes à fiscalité propre additionnelle ou à fiscalité propre additionnelle et à taxe professionnelle de zone*, cette dotation de solidarité est instituée dans ses statuts et calculée par référence à un pourcentage du produit de taxe professionnelle ou du produit des quatre taxes perçues par la communauté.

Pour les *communautés urbaines à TPU*, la dotation de solidarité s'applique de plein droit. Elle bénéficie aux seules communes membres. Le Conseil communautaire fixe les critères de répartition de la dotation et son montant à la majorité simple selon les critères fixés par la loi : l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu par habitant de la communauté urbaine et l'insuffisance du potentiel fiscal par habitant au regard de celui de la communauté urbaine.

La Dotation de Solidarité Communautaire est un instrument stratégique. Selon les critères choisis, la dotation de solidarité communautaire peut être l'outil d'une politique de péréquation ou un outil d'intéressement aux communes réticentes à l'intercommunalité.

En TPU, la dotation de solidarité communautaire constitue le principal vecteur d'intéressement financier des communes membres au développement économique de la communauté, avec la taxe foncière sur les propriétés bâties industrielles et commerciales. En conséquence, la DSC représente la contrepartie restituée de la croissance de la taxe professionnelle perdue par la commune au profit du groupement. Le retour financier peut, suivant les choix opérés par le Conseil communautaire, couvrir intégralement ou seulement une partie, de la moins value fiscale ou encore apporter une plus value de ressource à la commune.

La mise en œuvre de la DSC suppose deux arbitrages. Le premier concerne le partage de la croissance de la taxe professionnelle entre la quote-part affectée au financement des investissements de la communauté et la dotation de solidarité communautaire reversée globalement aux communes. Le second concerne le mode de répartition de l'enveloppe globale de DSC entre les communes. Dans cette perspective, deux logiques existent :

- soit une *logique de compensation* conduisant à restituer intégralement l'impôt perdu par chaque commune,
- soit une *logique de péréquation* conduisant à moduler la restitution financière en proportion inverse du potentiel fiscal et en proportion des charges.

En pratique, les critères de répartition de la DSC combinent le plus souvent les deux logiques. Suivant le poids accordé à la politique de compensation des moins values fiscales ou à la politique de péréquation, la DSC est susceptible de favoriser l'égalité entre les communes membres ou au contraire de pérenniser les inégalités de développement, sachant que, dans tous les cas, l'attribution de compensation fossilise les inégalités financières initiales. La TPU ne réduit donc pas mécaniquement les disparités financières entre communes.

La première enquête réalisée par la DGCL²¹⁶ sur les critères de répartition de la DSC (en 2000) illustre, sur un échantillon de communautés, la diversité des solutions adoptées et donc l'absence d'un mode de fonctionnement homogène de la TPU, non seulement au niveau national, mais aussi régional.

²¹⁶ DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales

En 2000, en France, la DSC représentait 10% environ des versements opérés aux communes et donc l'attribution de compensation 90%. En Bretagne, la DSC représentait 18 % de ces versements, soit près du double de la moyenne nationale ; ce qui témoigne à la fois de l'ancienneté relative des communautés à TPU bretonnes (la part de la DSC tend à augmenter dans le temps) et leur plus forte préférence pour la péréquation.

L'enquête illustre également la diversité des critères péréquateurs retenus même si deux indicateurs dominent : la population et le potentiel fiscal.

1.2.1.3. Le versement des EPCI à fiscalité additionnelle

Les établissements à fiscalité additionnelle peuvent effectuer des versements au profit de leurs communes membres.

Proche du modèle de la DSC, la dotation de solidarité est destinée aux communes membres de l'EPCI et aux EPCI à fiscalité propre limitrophes. La loi ne précise pas de critères de répartition mais seulement un *objectif de réduction des inégalités économiques sur le territoire de l'EPCI*. Le montant de cette dotation de solidarité est basé sur un pourcentage du produit des taxes locales.

Comme pour la DSC, les communautés urbaines à fiscalité additionnelle instituent de plein droit une dotation de solidarité au seul profit de leurs communes membres. Les conditions de la répartition sont identiques à la DSC.

Enfin, la loi du 10 janvier 1980 prévoit des versements spécifiques. Ainsi, un nouvel EPCI à fiscalité additionnelle qui remplace un SIVOM (syndicat à vocation multiple) peut mettre en place une péréquation dégressive. Il en est de même pour un EPCI se substituant à ses communes membres qui se répartissaient, par convention, la part communale de la taxe professionnelle ou de la taxe sur le foncier bâti.

1.2.2. Une redistribution verticale

La redistribution verticale désigne des transferts de moyens d'une collectivité dite « supérieure » dans la hiérarchie, vers une collectivité dite « inférieure », plus locale.

1.2.2.1. Des « redistributeurs » multiples

On retrouve notamment ce mécanisme de l'Etat vers les communes, regroupements intercommunaux (par de nombreuses dotations), ou vers les Pays lors de la signature de Contrats de Pays, mobilisant ainsi des fonds du volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région. Nous avons déjà eu l'occasion de parler de ces outils précédemment.

On retrouve enfin ce mécanisme de la Région vers les Pays et / ou regroupements de communes, que ce soit également par le biais du Contrat de Pays et du volet territorial du CPER, ou de la politique régionale des PRAT en Bretagne.

Nous allons ici analyser cette politique régionale afin de voir si elle contribue à réduire les inégalités et si elle va dans le sens d'une meilleure solidarité entre les territoires, et plus particulièrement entre les différents Pays de Bretagne.

1.2.2.2. Une politique régionale au service d'une plus grande solidarité entre les Pays bretons ?

La politique régionale se décline actuellement en deux volets qui portent l'intervention de la Région Bretagne à 159,3 M€ sur la période 2001-2006. L'un de ces volets relève d'un cofinancement Etat et Région Bretagne : la politique du *volet territorial du Contrat de Plan*, et l'autre relève exclusivement de la Région Bretagne : les *Programmes Régionaux d'Aménagement du Territoire* (PRAT). Ces deux politiques ne poursuivent pas les mêmes objectifs.

Le *volet territorial du CPER* attribue une somme forfaitaire aux Pays, indépendamment de leurs spécificités, à laquelle s'ajoute un montant variable selon la population. L'objectif poursuivi est de *soutenir l'organisation des Pays et de promouvoir le développement des territoires et la bonne articulation entre espaces urbains et ruraux*.

La *politique des PRAT* poursuit, quant à elle, davantage une logique de discrimination positive en privilégiant les territoires les plus fragiles. Son enjeu est *d'assurer le développement de tous les territoires bretons et de lutter contre l'accroissement des disparités infrarégionales*.

Ces deux politiques peuvent donc sembler complémentaires.

Il faut préciser que « *le portage intercommunal des projets est devenu une condition déterminante du soutien de la Région, non seulement dans le cadre de nouveaux dispositifs territoriaux (PRAT et Contrats de Pays), mais aussi dans le cadre de certaines politiques sectorielles* » dans la mesure où la Région considère que « *les EPCI sont désormais des acteurs déterminants dans les territoires ; ce sont eux qui, de plus en plus, assurent la maîtrise d'ouvrage des projets structurants dans les territoires. Ils ont incontestablement vocation à s'affirmer comme des interlocuteurs majeurs dans le cadre des politiques d'aménagement et de développement du territoire menées au niveau régional* ». ²¹⁷

1.2.2.2.1. Les contrats de Pays (volet territorial du Contrat de Plan)

Les Contrats de Pays et d'agglomération sont la déclinaison du Volet territorial du CPER (FNADT et FRAT), c'est à dire du programme 8 du CPER Bretagne : « *Accompagner la dynamique de projets des territoires* », financé à parité par la Région Bretagne et l'Etat.

« *Les contrats de Pays et les contrats d'agglomération doivent traduire la priorité accordée aux stratégies d'organisation et de développement des solidarités entre les territoires urbains et les territoires ruraux* ». ²¹⁸

L'article 9 du Décret du 19 septembre 2000 précise que « *le Contrat porte sur un programme pluriannuel d'actions et d'animation élaboré par le Pays, en association avec l'Etat, la Région, et le cas échéant, les Départements intéressés. Ce programme doit être conforme aux orientations fondamentales et aux priorités définies par la Charte du Pays* ».

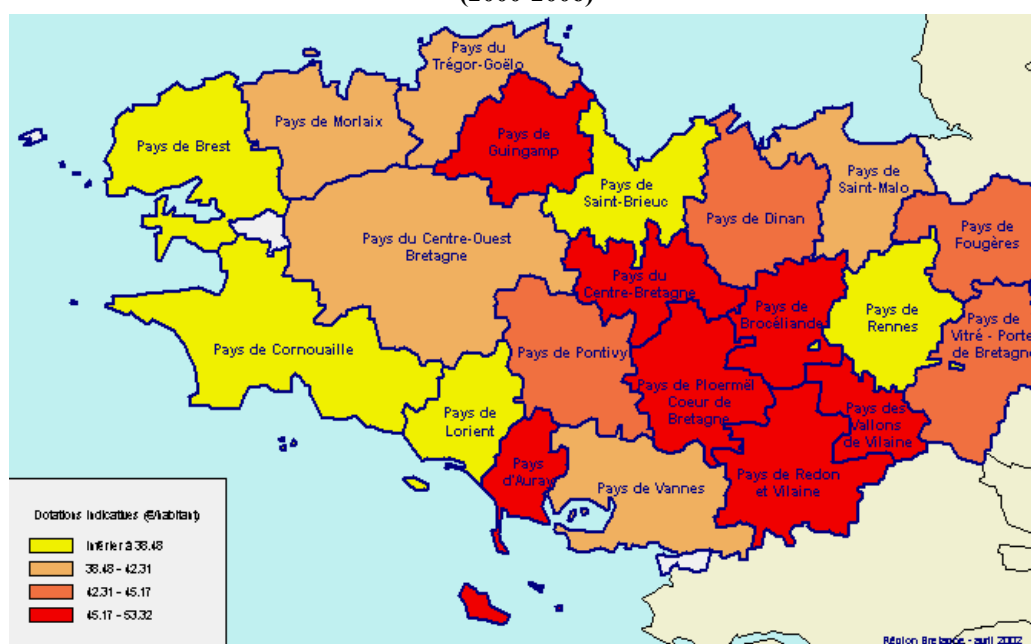
²¹⁷ Région Bretagne, *Projet de budget primitif 2004*, janvier 2004

²¹⁸ Région Bretagne, *Projet de budget primitif 2003*, janvier 2003

Par le Contrat, les acteurs doivent traduire la stratégie de développement et d'aménagement du territoire en propositions d'actions concrètes (fiches actions) tenant compte des orientations politiques et des priorités définies au plan régional et national.

L'enveloppe assurée par la Région Bretagne, dans le cadre du volet territorial, est de 60,97M€ (114,34M€ assurés par l'Etat et la Région, soit 39,5€/hab.) sur la totalité de la période. Une répartition par Pays de l'enveloppe du volet territorial du CPER a été établie sur la base d'une part fixe identique pour tous les territoires et d'une part variable fondée sur les critères démographiques du Pays.

**REPARTITION INDICATIVE DES DOTATIONS DU VOLET TERRITORIAL DU CONTRAT DE PLAN ETAT-REGION
(2000-2006)**



Ce programme comprend quatre thématiques d'intervention :

- l'ingénierie et l'animation du territoire ;
- l'aménagement durable et la valorisation du territoire ;
- le développement économique et l'animation économique du territoire ;
- la solidarité et les services au public.

Ont ainsi, par exemple, été soutenus par le biais des Contrats de Pays :

- l'aménagement d'un centre de rencontres économiques et culturelles, à Dinan ;
- la création d'un parc des expositions, à Fougères ;
- la création d'un bâtiment interconsulaire de Pays, à Ploërmel ;
- la réalisation d'un complexe de loisirs aquatiques, à Landerneau...

Tous les contrats de Pays sont aujourd'hui signés et leur mise en œuvre engagée sur le terrain. Il en a déjà été question, *les acteurs de Pays semblent toutefois regretter un certain manque de transparence dans les critères qui prévalent au financement des actions retenues. Selon eux, il serait trop fréquent de voir un projet retenu, puis porté par les acteurs et dont le financement serait finalement refusé.*

1.2.2.2.2. Les conventions PRAT

Dès 1995, la Bretagne lançait une politique en faveur des territoires les plus en difficulté, pour les accompagner dans la prise en main de leur développement : les Programmes Régionaux d'Aménagement du Territoire (PRAT).

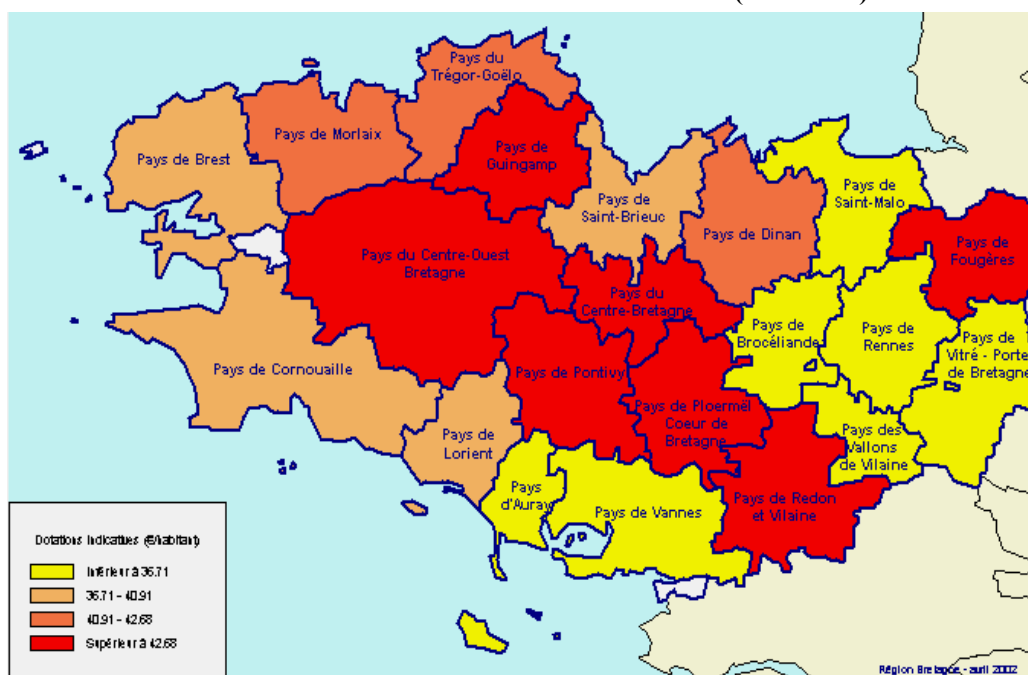
La Région poursuit aujourd'hui cette politique dans le cadre des Pays. Pour lutter contre les disparités économiques et démographiques entre territoires, des dotations financières sont réparties entre les 21 Pays bretons, selon un principe de discrimination positive avec une priorité au centre, à l'Ouest et au Nord de la Bretagne. « *L'enjeu fondamental de [la] politique d'aménagement du territoire à travers les PRAT est d'assurer le développement de tous les territoires bretons et de lutter ainsi contre l'accroissement des disparités infrarégionales* ». ²¹⁹

Entre 2000 et 2006, 102 millions d'euros seront consacrés aux Programmes Régionaux d'Aménagement du Territoire (PRAT), soit 35,2€/hab. Aujourd'hui, tous les Pays ont signé leur convention PRAT avec la Région.

Ces programmes d'action pluriannuels portent sensiblement sur les mêmes axes de développement que les contrats de Pays, mais les dotations sont accordées avec une priorité aux territoires les plus fragiles :

- une dotation maximale par habitant de 42 € pour les Pays du Centre-Bretagne, Centre Ouest Bretagne, Dinan, Fougères, Guingamp, Ploërmel Cœur de Bretagne, Pontivy, Redon et Vilaine ;
- une dotation minimale par habitant de 16 € pour le Pays de Rennes.

REPARTITION INDICATIVE DES DOTATIONS PRAT (2000-2006)



Source : Région Bretagne, avril 2002

²¹⁹ Région Bretagne, *Projet de budget primitif 2003*, janvier 2003

Dans le cadre du PRAT, la Région propose aux Pays de soutenir trois types d'interventions :

- les actions de nature à ***améliorer l'offre de services à la population***, spécialement en zone rurale (équipements collectifs à maîtrise d'ouvrage intercommunale en priorité) : écoles, gardes d'enfants, offre commerciale dans le cadre d'une ODESCA (Opération de développement et de structuration du commerce et de l'artisanat) ;
- les actions de nature à ***favoriser le développement économique du Pays*** ;
- les actions visant à ***conforter un développement équilibré*** entre les pôles urbains de Pays et les zones rurales.

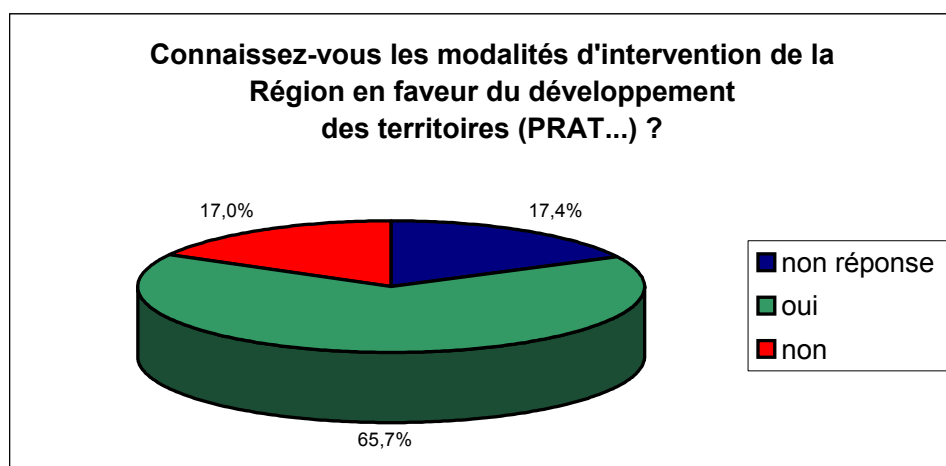
Ont ainsi été soutenus par la Région, dans le cadre des nouveaux PRAT :

- l'aménagement des centres-villes de Concarneau et Douarnenez ;
- l'acquisition et la démolition de la friche de la gare à Fougères ;
- l'extension et l'aménagement de la zone d'activités de Lannugat, à Douarnenez ;
- la construction d'une maison des services publics à Saint-Pol-de-Léon ;
- la construction et l'équipement d'un bâtiment dédié au pôle de recherche avancée en communication (ENST Bretagne) ;
- la construction d'un centre de génie industriel à Ploemeur ;
- les travaux de modernisation du rejet en mer des eaux usées de Lannilis ;
- la rénovation et l'extension de la patinoire de Brest ;
- l'aménagement d'une zone d'activités pour les professionnels de la plaisance sur la zone du Moulin Blanc, à Brest ;
- la construction d'une nouvelle station d'épuration à Douarnenez (volet traitement des effluents des industries agroalimentaires)...

La mise en place du PRAT se traduit par l'élaboration d'une convention pluriannuelle et la constitution d'un groupe local PRAT en liaison avec le Pays. La convention définit les champs d'intervention prioritaires du PRAT dans chaque Pays, en tenant compte des orientations fixées par la Région et la Charte de chaque Pays. C'est pourquoi, les actions éligibles varient selon les Pays.

La Région a clairement posé une règle de non-cumul du PRAT et des fonds du Contrat de Pays sur une même opération et affirmé le rôle majeur qu'ont les EPCI, dans sa politique territoriale, en tant que maîtres d'ouvrage des projets.

Dans son enquête, le CESR a demandé aux maires s'ils connaissaient les modalités d'intervention de la Région en matière de développement territorial. Près de 66% des personnes interrogées déclarent les connaître plus ou moins bien.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Précisons ici que nous avons interrogé les communes qui ne sont pas les premiers acteurs visés par la politique de la Région (qui sont les Pays et les EPCI). On peut donc considérer que cette proportion n'est pas négligeable, même *s'il serait souhaitable que la connaissance des communes, et de tous les acteurs locaux plus largement, soit accrue sur les différents types de soutien proposés aux territoires (dans un souci de transparence et de clarté) puisque ces derniers auront finalement des retombées sur les communes.*

Mais tous les territoires sont-ils logés à la même enseigne ? La connaissance des modalités d'intervention de la Région semble variable selon les Pays.

Dans les Pays d'Auray, de Dinan, de Morlaix, de Ploërmel, de Pontivy, de Saint-Brieuc et de Vitré, plus de trois quarts des communes connaissent les modalités d'intervention de la Région en faveur du développement des territoires (PRAT...). En revanche, elles sont moins de la moitié à dire que c'est le cas dans les Pays de Redon et de Vilaine (44,4%) et de Fougères (45,5%).²²⁰

Comment expliquer ces écarts entre les Pays ? Ces derniers ne sont pourtant pas ceux qui sont les moins aidés ?

La Région devra sans doute faire un effort d'explication de sa politique territoriale à destination des structures intercommunales, mais également des communes.

Elle a commencé à le faire lors des assises régionales des territoires de Bretagne qu'elle a organisées à Morlaix, le 27 novembre 2004. Au cours de cette journée, elle a d'ailleurs annoncé qu'elle entendait refondre sa politique territoriale et « mettre les compteurs à zéro au 1^{er} janvier 2006 » (soit un an avant le terme prévu initialement ?)

La Région Bretagne a également, dans le projet de développement qu'elle a présenté lors de ces assises du 27 novembre 2004, et qui s'intitule « Pour une vision stratégique, ambitieuse et

²²⁰ Le tableau détaillé de ces résultats est consultable en annexe 13

partagée de la Bretagne », annoncé sa volonté de parvenir à une « *contractualisation plus efficace* » :²²¹

« Avec les Régions voisines, les Départements, les communes et agglomérations, les Pays, la contractualisation adaptée est le moyen d'une politique territoriale aux objectifs partagés. Elle peut porter aussi bien sur la réalisation de projets de territoires que sur une méthodologie commune pour une meilleure articulation des interventions. Elle pourra par exemple permettre le développement d'expérimentations liées à la décentralisation.

Le choix de la méthode contractuelle est exigeant : dans un contexte de pénurie des ressources financières, elle doit permettre une meilleure efficacité de l'action publique, autour d'une définition partagée de l'intérêt régional.

Cela doit également permettre, au terme d'une réflexion approfondie avec nos partenaires, une meilleure répartition des rôles et des fonctions, un décroisement des financements, chaque niveau de collectivité ayant vocation à concentrer ses moyens sur ses propres priorités.

De la même manière, la volonté de recentrer les interventions sur les dimensions stratégiques de l'action conduira la Région à privilégier tout dispositif innovant, exemplaire, visant la qualité plutôt que la quantité. Les politiques régionales doivent être initiatrices, et ne jamais tomber dans l'effet d'aubaine.

Le Conseil régional souhaite désormais privilégier les logiques de projet, de partenariat et de responsabilité plutôt que les logiques de guichet et d'automatisme des aides. Cela signifie que, dans le cadre du contrat, l'action régionale se déterminera en fonction d'objectifs plus qu'en fonction de critères techniques, qu'elle cherchera la responsabilisation de ses partenaires sur des résultats à atteindre, qu'elle sera conditionnée à une définition préalable de projets stratégiques locaux s'inscrivant dans la définition de l'intérêt régional. La logique contractuelle sera aussi plus efficiente parce qu'elle intégrera pleinement la dimension pluriannuelle des projets, donnant une meilleure lisibilité et un plus grand confort d'action à nos partenaires ».

Les Pays et les communautés seront donc pleinement concernés par ce changement. Marylise LEBRANCHU, Vice-Présidente du Conseil régional, a tenu à préciser que la définition du nouveau cadre s'appuiera sur ce qui a déjà été fait par les acteurs locaux : les études, diagnostics et pistes de travail déjà élaborés sur le terrain lors des précédentes phases. La réforme devrait aller vers plus de souplesse.

1.3. Impact en termes d'aménagement du territoire

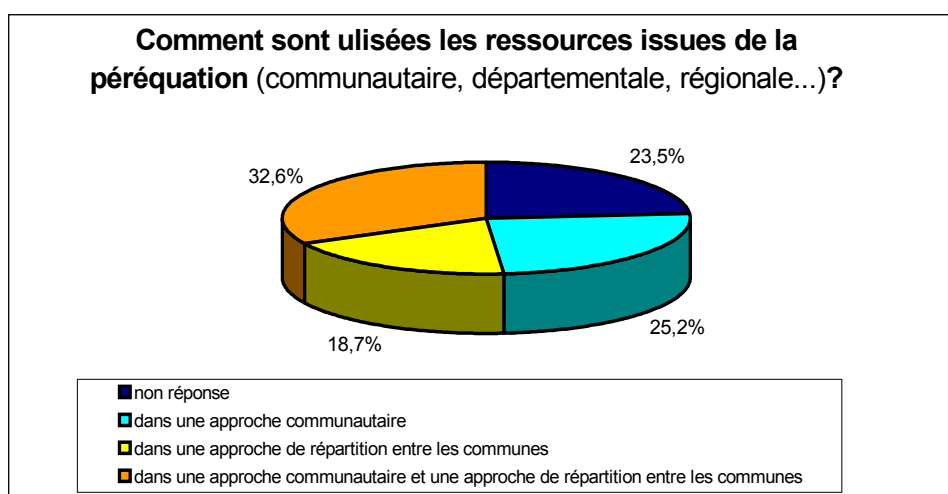
Les communautés sont donc amenées à porter des projets de dimension communautaire ou de Pays. Mais va alors se poser la question de savoir comment les fonds ainsi distribués, aussi bien dans le cadre de la péréquation verticale, que celui de la péréquation horizontale, vont être utilisés. On va alors voir différentes conceptions de l'aménagement du territoire s'affronter.

²²¹ Région Bretagne, *Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, document de travail remis le 27 novembre 2004, lors des assises régionales des territoires de Morlaix

La communauté doit-elle redistribuer ces ressources de façon égalitaire, strictement équilibrée, ou la véritable solidarité ne consiste-elle pas plutôt à favoriser l'équité territoriale ? Faut-il redistribuer partout ou seulement aux territoires les plus défavorisés ? Au contraire, est-il toujours inconcevable de donner plus à ceux qui ont déjà mais qui ont également des charges de centralité (par exemple liées à un équipement à assumer).

Les Communautés de communes doivent-elles œuvrer à la péréquation vers les communes ou privilégier la construction de projets communautaires ? Comme l'indique Françoise GATEL, Présidente de la Communauté de communes du Pays de Châteaugiron : « *La Communauté de communes a décidé de mettre en place un reversement aux communes, il y a cinq ans. Mais est-ce là une mission de l'EPCI ? Les Communautés de communes ne doivent pas se transformer en lieux de subventions pour les communes ; elles doivent monter des projets intercommunaux* ».²²²

Dans la pratique, on constate que l'on rencontre, de fait, tous les modes de redistribution en Bretagne, comme l'a montré le questionnaire adressé aux maires.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Dans cette optique, les EPCI peuvent utiliser leurs ressources financières principalement de deux manières : d'une part, en assurant une **solidarité spatiale** sur le territoire intercommunal en réalisant des équipements communautaires et d'autre part, en assurant une **solidarité financière** entre les communes membres par une meilleure répartition du risque et des richesses issues du développement économique du territoire en mettant en place une dotation de solidarité. Ainsi, les ressources issues de la péréquation communautaire, départementale, régionale ou encore nationale peuvent être employées dans une approche communautaire, par la mise en œuvre de projets à vocation intercommunale, et/ou dans une approche de répartition entre les communes, laissant une libre utilisation aux communes.

En Bretagne, selon l'enquête, ces ressources sont surtout utilisées dans une approche communautaire dans les communautés de communes. En revanche, dans les communautés d'agglomération et la Communauté urbaine de Brest, une part de ces ressources est utilisée dans une approche communautaire et l'autre part dans une approche de répartition entre les communes.

²²² Audition de Mme Françoise GATEL, Présidente de la Communauté de communes du Pays de Châteaugiron, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

En termes de solidarité sociale, l'approche « redistribution » vers les communes peut être jugée positive. Néanmoins, elle grève les possibilités de la communauté de mettre en œuvre des projets communautaires structurants ; ce qui va à l'encontre de l'aménagement du territoire. Finalement, une approche mixte permet de contenter les partisans des deux visions.

2. UNE GOUVERNANCE REPENSEE ET OUVERTE

Les dynamiques de coopération des élus associent-elles les citoyens ? Sont-elles partagées ou, au contraire, tendraient-elles à mettre à l'écart certains acteurs. Ont-elles été l'occasion de renouveler la démocratie locale en la rendant plus participative ? Les citoyens sont-ils bien représentés aux sein des EPCI ou ces structures de coopération se sont-elles installées à côté des communes sans pour autant hériter de la représentativité que leur confère l'élection au suffrage universel direct de l'assemblée municipale ? Les communautés sont-elles des lieux de démocratie et de gouvernance locale ?

2.1. Vers une démocratie représentative et participative

« La démocratie représentative s'exerce en France depuis un bon siècle. L'électeur d'aujourd'hui a cependant peu de points communs avec son aïeul de 1900. Ses pratiques sociales, intellectuelles, culturelles, techniques, marchandes ont été bouleversées, mais il exerce toujours ses droits dans les cadres institutionnels historiques : la Commune, le Département et l'Etat. Pourtant le pouvoir communal est profondément transformé par l'intercommunalité, la référence cantonale devient désuète dans l'espace urbain devenu majoritaire et plus de la moitié des lois nationales résulte des directives européennes.

Emergent aujourd'hui de nouveaux niveaux de décisions politiques : l'Europe, la Région et l'Agglomération et un nouveau territoire de projet : le Pays. Cet écart fait naître des identités multiples dans des territoires de vie emboîtés. La France réelle, contrainte de s'adapter à la mutation qui la transforme dans ses modes de vie, se trouve parfois en décalage avec la France institutionnelle. Dans cette situation, la nécessité d'actualiser la démocratie au temps présent est impérieuse.

Un discours ambiant propage l'idée que la citoyenneté s'efface derrière l'individualisme. En réalité, cette citoyenneté prend d'autres formes. Moins idéologique, l'engagement existe toujours mais s'opère dans des conditions nouvelles. Les citoyens formés, mobiles, curieux, inventifs ne se contentent plus d'une démocratie donnant seulement le droit à l'expression périodique. Ils aspirent à un épanouissement légitime et inventent un nouveau civisme s'exprimant par la création de mouvements divers qui défendent aussi bien la vie de quartier que l'action humanitaire, l'action culturelle, la protection de l'environnement, les droits de l'homme [...]

La vie va plus vite et les équilibres des groupes sociaux s'inscrivent dans une dynamique plutôt qu'une tradition. La maîtrise de ces changements appelle de nouvelles attitudes, de nouvelles normes de comportements et nécessite un apprentissage. [...]

L'absence de décentralisation a longtemps été rendue responsable de l'éloignement des citoyens. Pierre MAUROY, en 1981, voulait "rendre l'Etat aux citoyens". Des citoyens que la multiplicité des niveaux techniques et politiques perturbe et éloigne. [...] Les expériences pour organiser [l'expression de la société civile] sont nombreuses. C'est ce qu'on nomme "démocratie participative". Ces espaces de respiration démocratique sont indispensables. Ils

permettent de donner du sens à la politique avec des lieux de débats et de propositions qui inventent une autre démocratie que celle fondée sur les humeurs que récoltent les sondages. Ils nourrissent un concept selon lequel la manière de prendre la décision est aussi importante que la décision elle-même. La société contemporaine est passée de la culture des hiérarchies à celle des réseaux et doit penser l'action publique et le gouvernement des hommes avec des méthodes nouvelles. Au-delà des clivages traditionnels, la démocratie participative constitue un espace d'échange, de construction et de production de "plus-values collectives". C'est la reconnaissance de cette aspiration qui fera évoluer la représentation démocratique institutionnelle. Les modes d'élaboration des décisions doivent évoluer. La "gouvernance", forme d'ouverture sociale de la vie politique, confronte les ressources actualisées des acteurs collectifs et individuels de la société civile aux forces du binôme "élus-techniciens" pour une nouvelle synthèse au profit de tous. Il y a donc nécessité d'informer différemment en donnant au plus grand nombre, à ceux qui veulent participer, les moyens de comprendre les contraintes et les enjeux, pour accéder au partage du doute et à l'énoncé des objectifs et des scénarios possibles. C'est souvent une révolution culturelle pour les élus et leurs techniciens, mais cette évolution sociale ouvre un champ de développement nouveau à la vie démocratique.

*L'échange entre les citoyens, avec leurs élus, le débat public, la discussion générale, légitiment les choix collectifs. Cela implique que soit respectée une éthique de la discussion, c'est-à-dire une écoute attentive, un respect des autres et l'attention nécessaire à l'échange et l'acquisition ».*²²³

Les lois les plus récentes en matière d'aménagement du territoire ont toutes accordé une place prépondérante aux processus participatifs associant la société civile et les citoyens. Elles ont renouvelé le concept de démocratie de proximité. Ainsi, avec la loi VOYNET, on a vu se mettre en place des Conseils de développement (avec les difficultés évoquées précédemment) dans les Pays et/ou les agglomérations. La loi Démocratie de proximité du 27 février 2002, quant à elle, rend l'institution des Conseils de quartier obligatoire dans les villes de plus de 80 000 habitants et facultative dans celles comprises entre 20 000 et 79 999 habitants. Politiques, citoyens et société civile se sont donc rapprochés et ont eu les moyens de travailler sur des thématiques communes. Mais, l'intercommunalité n'aurait-elle pas, au contraire, été mise à l'écart de ce mouvement participatif ? N'aurait-elle pas besoin d'un renouveau démocratique qui lui conférerait davantage de représentativité et de légitimité, notamment au regard de ses pouvoirs qui n'ont cessé de croître ?

2.2. L'EPCI : vers davantage de représentativité

2.2.1. Une bonne représentation des communes au sein des structures intercommunales ?

Les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre délèguent des représentants qui constituent l'organe délibérant de l'EPCI. Ces délégués sont élus parmi les membres du Conseil municipal.

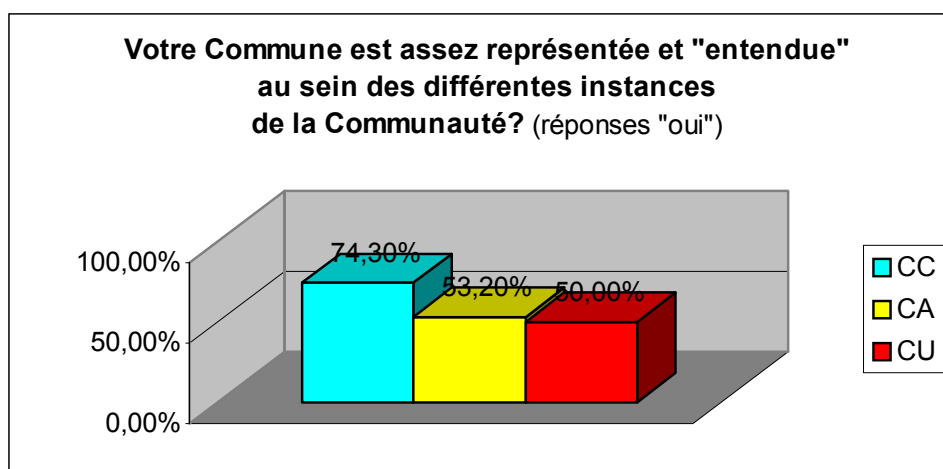
²²³ Coordination nationale des Conseils de développement, *Manifeste : 13 propositions pour développer la démocratie participative territoriale*, 4èmes rencontres nationales des Conseils de développement, 15 & 16 janvier 2004

Le mode de représentation ne tient pas obligatoirement compte de la population des communes. C'est pourquoi certains EPCI ont décidé d'instituer une représentation qui comprenne des délégués titulaires supplémentaires par tranche de population.

En Bretagne, l'enquête réalisée par le CESR montre que *près de 70 % des communes bretonnes considèrent être suffisamment représentées en voix et entendues au sein des différentes instances de leur communauté* ; ce dont il faut se féliciter.

Néanmoins, cette impression peut varier selon plusieurs critères : le type d'EPCI et le poids démographique de chaque commune.

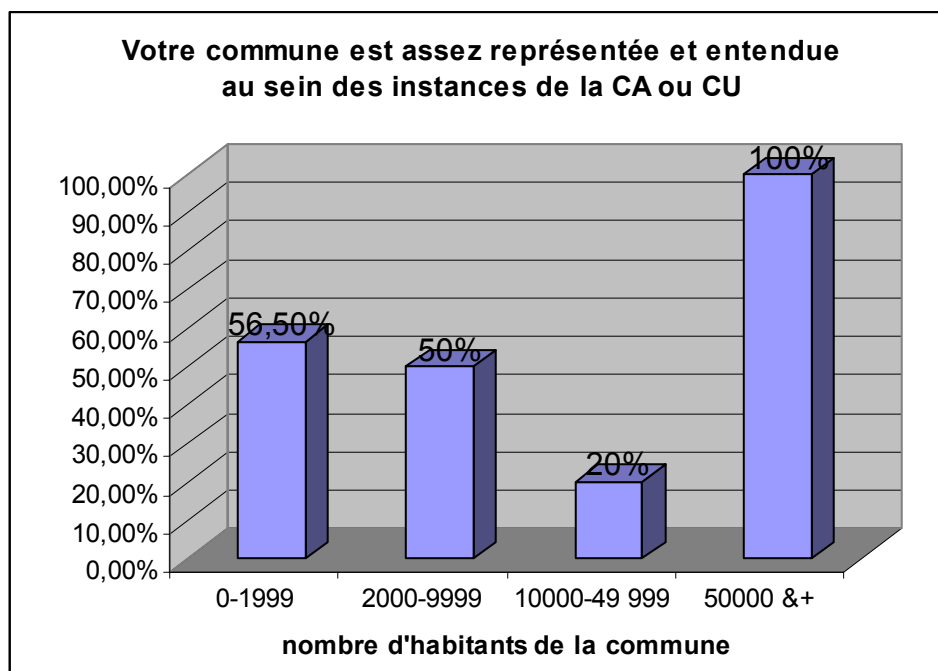
Tout d'abord, la satisfaction semble moins nette pour les établissements urbains que les établissements ruraux comme on peut le voir ci-dessous.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Peut-on en déduire que, plus l'EPCI est grand, et moins la représentation de chaque commune est assurée ? Une analyse détaillée des réponses formulées par les communes en communauté d'agglomération et en communauté urbaine donne les résultats suivants.

Votre Commune vous semble-t-elle assez représentée en voix et "entendue" au sein des différentes instances de la Communauté d'agglomération ou urbaine? (en %)



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Il ressort de l'enquête que ce sont les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 49 999 habitants qui s'estiment insuffisamment représentées dans les instances communautaires. Quelle pourrait en être la raison ?

Comment expliquer cette singularité ? On peut émettre l'hypothèse que les Conseils communautaires, dans leur composition, ont veillé à ce que la ville centre soit correctement représentée, mais que les communes les plus petites ne soient pas lésées, compte tenu de leur poids démographique complètement disproportionné par rapport à la ville centre, en bénéficiant donc d'une sorte de « prime au plus petit ». Mécaniquement, cela a pu créer une surreprésentation des petites communes, qui a surtout montré son ampleur au regard de la représentation des communes moyennes, d'où le sentiment des communes comprises entre 10 000 et 49 999 habitants d'être sous-représentées.

C'est d'ailleurs, officiellement, ce sentiment de sous-représentation de la commune de Noyal-sur-Vilaine au sein du Conseil de Rennes Métropole, alors que la commune était le troisième contributeur du budget communautaire, qui a, en partie, motivé son départ de la communauté d'agglomération pour rejoindre la communauté de communes du Pays de Châteaugiron. « Nous avons deux représentants sur 106 à Rennes Métropole. Nous en aurons 5 sur 21 à Châteaugiron ». ²²⁴

Enfin, concernant les réponses données pour la communauté urbaine de Brest Métropole Océane (2 communes sur 4 estimant être suffisamment entendue et représentée), on peut se demander si les communes ayant manifesté leur mécontentement l'ont fait parce qu'elle estiment être « écrasées » par la ville centre en raison du très fort degré d'intégration de la communauté.

²²⁴ Françoise CLANCHIN, *Maire de Noyal-sur-Vilaine* in, « Noyal-sur-Vilaine veut quitter la Métropole », *Ouest-France*, 3 novembre 2004.

2.2.2. La participation / implication ...

Si les maires semblent assez satisfaits de la représentation de leurs communes au sein de la communauté, l'espace communautaire est-il pour autant un lieu démocratique, de gouvernance partagée où les élus (délégues communautaires ou non), les techniciens et la population participent et s'impliquent dans le projet communautaire ?

2.2.2.1 ... des élus

2.2.2.1.1. Des dispositifs d'association des élus municipaux ont été prévus par la loi

Avant la loi du 12 juillet 1999, l'information des conseils municipaux sur l'activité des EPCI, dont leur commune était membre, était peu réglementée.

Afin d'assurer la meilleure harmonie possible entre les politiques municipales et celles de l'EPCI (et de renforcer également le contrôle des communes sur les EPCI et le travail de leurs délégués), la loi du 12 juillet 1999 a prévu quatre types de dispositions :

- ***l'obligation pour le Président d'un EPCI comportant au moins une commune d'au moins 3 500 habitants d'adresser un rapport aux communes.***²²⁵ Le Président de l'EPCI doit, avant le 30 septembre de chaque année, adresser au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'EPCI accompagné du compte administratif de celui-ci. Ce rapport est présenté par le maire au Conseil municipal en séance publique, les délégués de la commune étant entendus à cette occasion. De même, lors de cette présentation annuelle, le Président de l'EPCI peut être entendu, soit à sa demande, soit à celle du Conseil municipal. Certains redoutent que la présentation de ce rapport conduise l'opposition municipale (qui n'est que très rarement représentée au Conseil de l'EPCI) à provoquer un débat, voire à demander un vote.
- ***l'obligation pour les délégués de rendre compte à leur Conseil municipal.***²²⁶ En dehors du rapport annuel précité, les délégués des communes doivent désormais rendre compte, au moins deux fois par an, au Conseil municipal de l'activité de l'EPCI. Cette nouvelle exigence est parfois, mais trop rarement, respectée spontanément par certains délégués. Il en résulte un manque d'information manifeste des Conseils municipaux sur les engagements pris par leur commune au sein de l'EPCI, par l'intermédiaire de leur délégué. La question qui peut alors se poser est de savoir si les délégués ont un mandat impératif qu'ils doivent respecter, au risque d'être démis de leurs fonctions par leur Conseil municipal, ou s'ils disposent d'une autonomie suffisante pour voter, au niveau de l'EPCI, des décisions d'intérêt communautaire qui peuvent parfois ne pas être conformes à l'intérêt communal qu'ils représentent.
- ***la faculté donnée au Président d'un EPCI à fiscalité propre de consulter les maires.***²²⁷ Le Président d'un EPCI à fiscalité propre peut consulter les maires de toutes les communes membres, soit à la demande du tiers des maires, soit à la demande de l'organe délibérant de l'EPCI. Comme l'a indiqué la Cour des comptes

²²⁵ Article L 5211-39 du Code général des collectivités territoriales

²²⁶ Article L 5211-39 du Code général des collectivités territoriales

²²⁷ Article L 5211-40 du Code général des collectivités territoriales

*« ce mécanisme de consultation est conçu comme un corollaire du pouvoir de lever l'impôt : il s'agit de permettre aux élus communaux d'être davantage impliqués dans le suivi des travaux de l'établissement sans pour autant se substituer à son organe délibérant ».*²²⁸

- *la sollicitation de l'avis du Conseil municipal lorsqu'une seule commune est concernée par une affaire.*²²⁹ Lorsque les effets d'une décision d'un EPCI à fiscalité propre ne concernent qu'une seule commune, cette décision ne peut être prise qu'après avis du Conseil municipal de cette commune. Si cet avis est défavorable, la décision ne peut être adoptée qu'à la majorité des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI.

La loi prévoit donc un certain nombre de dispositifs permettant d'associer les conseillers municipaux à l'action communautaire, ou tout du moins, de les informer et de leur rendre compte de l'action de la communauté. Mais, dans la réalité, ces dispositifs sont-ils tous mis en œuvre et suffisants pour véritablement parler d'information ou de participation des conseillers municipaux ?

2.2.2.1.2. Une information / participation des élus plus discutable dans la pratique

L'enquête réalisée auprès des maires de Bretagne révèle que, pour **62,6 % des communes ayant répondu, les conseillers municipaux semblent s'impliquer suffisamment dans les actions entreprises par la communauté.**

Cette tendance est sensiblement la même, qu'il s'agisse de communes en communauté de communes ou en communauté d'agglomération. En revanche, seule une commune sur quatre partage cet avis sur le territoire de la Communauté urbaine de Brest. Sur ce territoire, l'intégration a-t-elle été poussée à un tel paroxysme que la Communauté se confonde avec la ville de Brest, désintéressant, de fait, les conseillers municipaux autres que brestois ?

Pour être intéressés et impliqués, les conseillers municipaux ont besoin de connaître les actions et « la vie » de l'EPCI. A ce titre, leur bonne information est essentielle. Mais, cette information existe-t-elle ? Se fait-elle dans des conditions satisfaisantes, avec des moyens adaptés et accessibles à tous ?

L'enquête conduite par le CESR montre que les conseillers municipaux sont essentiellement informés des actions communautaires par trois moyens :

- une *information orale* lors des conseils municipaux ;
- une *information via les compte rendus* des séances et des décisions communautaires (support papier) ;
- une *information par le biais du bulletin de la communauté.*

Cette information est-elle suffisante pour bénéficier de l'information nécessaire ? L'enquête révèle, sur ce point, que **60 % des communes considèrent que les conseillers municipaux connaissent les missions et le fonctionnement de l'EPCI.** On peut donc supposer que cela suffit à certains. Mais il nous semble que les relais d'information évoqués ci-dessus sont sans

²²⁸ Cour des comptes, *Rapport au Président de la République*, 2000

²²⁹ Article L 5211-57 du Code général des collectivités territoriales

doute trop faibles et ponctuels pour que les conseillers municipaux se sentent réellement adhérents d'une communauté.

Par conséquent, l'initiative prise par quelques Conseils communautaires (Communautés de communes du Coglais, de Lanvollon-Plouha, du Val d'Oust et Lanvaux...) d'organiser une assemblée générale annuelle de tous les conseillers municipaux mériterait d'être reprise dans les autres communautés.

Une plus grande information, implication des conseillers municipaux ne peut aller que dans le sens d'une transparence sur les actions de la communauté.

La Charte d'Amiens des Communautés présentée par l'ADCF,²³⁰ en octobre 2004, affirmait cette nécessité d'assurer la transparence communautaire pour les conseils municipaux : **« L'association des conseils municipaux à la définition et à la mise en œuvre des politiques communautaires sera la meilleure garantie d'un fonctionnement harmonieux du couple communes - communautés. Elle sera également la condition d'une plus grande cohérence et d'une réelle interaction entre les politiques publiques, notamment sur des vastes sujets tels que l'urbanisme, le développement économique, la politique de la ville, la voirie... »**

Cette association étroite doit également permettre au projet communautaire d'être davantage le projet d'un territoire que celui d'une institution limitée dans ses compétences. Sans contraintes légales supplémentaires, il sera, à cet égard, nécessaire que se diffusent les pratiques les plus innovantes d'information et d'association des conseillers municipaux expérimentées au sein des communautés ».

Il faut toutefois envisager que, parfois, ce sont les conseillers municipaux qui se montrent désintéressés par la communauté. *« Le nombre de réunions (Pays, Communauté de communes, commune...) demande beaucoup de temps. Il ne faut pas que cela prive certains de parole. La Communauté de commune de Lanvollon Plouha essaye d'intéresser les conseillers municipaux, mais elle a du mal. Lors des réunions du Conseil communautaire [qui sont publiques ; en effet, y assister est sans doute la meilleure façon de s'informer des actions communautaires], on a plus de citoyens présents dans la salle que de conseillers municipaux ».*²³¹

Les communes devraient systématiquement inscrire des dossiers de l'intercommunalité à l'ordre du jour de leur réunion de Conseil municipal.

Ce manque d'intérêt des conseillers municipaux pour le fait communautaire va pouvoir entraîner un décalage avec la population, un déficit d'explication : *« Les maires et les*

²³⁰ ADCF, *Pour une Charte d'Amiens des Communautés*, document de travail présenté les 21 et 22 octobre 2004 (<http://www.intercommunalites.com/adcf/documents/charte-amiens.pdf>)

²³¹ Audition de M. Thierry BURLLOT, *Président de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

*secrétaires de mairie sont sans doute ceux qui sont les mieux placés pour parler de l'intercommunalité, alors que ce sont eux qui en parlent le moins ».*²³²

En effet, les agents municipaux auraient également des difficultés à s'impliquer dans l'intercommunalité.

2.2.2.2. ... des agents territoriaux

L'intercommunalité se développant, elle s'est accompagnée d'un essor aussi rapide de l'effectif des agents intercommunaux chargés de mettre en œuvre les compétences transférées de la commune à la communauté. Ce mouvement ne s'est pas fait sans conséquence sur les effectifs communaux et la contribution des agents municipaux au développement territorial.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution, pour la France, des effectifs des collectivités locales et montre l'ampleur de la croissance des effectifs intercommunaux.

LES EFFECTIFS DES COLLECTIVITES LOCALES AU 31 DECEMBRE 2002

	2001	2002	2002/2001
1-Organismes communaux	1 183 435	1 202 765	+1,6%
Communes <3 500 habitants	238 460	292 891	
Communes 3 500 - 5 000 habitants	48 291	48 726	
Communes 5 000 - 10 000 habitants	121 412	123 145	
Communes 10 000 - 20 000 habitants	139 241	141 142	
Communes 20 000 - 50 000 habitants	222 719	221 307	
Communes 50 000 - 100 000 habitants	119 862	129 687	
Communes >100 000 habitants	187 787	136 415	
Total des communes	1 077 772	1 093 313	+1,4%
Établissements publics communaux hors EPCI	105 663	109 452	+3,6%
2-Organismes intercommunaux	142 690	160 394	+12,4%
Communautés urbaines	25 235	28 997	
Communautés d'agglomération	11 898	18 128	
Communautés de communes	27 438	36 913	
Districts	4 627 -		
SAN	3 584	3 711	
SIVOM	15 791	15 341	
SIVU	49 582	52 282	
Total des EPCI	138 155	155 372	+12,5%
Établissements publics intercommunaux hors EPCI	4 535	5 022	+10,7%
3-Organismes départementaux	264 415	274 955	+4,0%
Total des départements	181 436	187 199	+3,2%
Établissements publics départementaux	82 979	87 756	+5,8%
4-Régions	11 596	12 514	+7,9%
5-Autres (*)	66 223	67 443	+1,8%
Total	1 668 359	1 718 071	+3,0%

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2005, décembre 2004

²³² Audition de Mme Françoise GATEL, Présidente de la Communauté de communes du pays de Châteaugiron, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

Ces résultats étant ceux de 2002, l'enquête CNFPT-ADCF²³³ publiée à l'occasion de la 15^{ème} Convention nationale de l'ADCF apporte, pour 2004, une nouvelle illustration de l'essor du mouvement intercommunal depuis la loi CHEVENEMENT, avec une progression considérable des effectifs communautaires (+68% en deux ans à peine).

Avec 114 312 agents employés au 1^{er} janvier 2004, les communautés s'imposent comme des recruteurs territoriaux à part entière, avec certaines caractéristiques toutefois, et des disparités entre catégories de communauté. Conséquence logique de cet essor, les communautés apparaissent comme des structures récentes : 44% des agents communautaires sont en poste depuis moins de deux ans. Mais cet essor considérable n'est pas pour autant homogène. Si les effectifs des communautés d'agglomération ont plus que triplé en deux ans (+207%), ceux des communautés de communes (+61%), et surtout des communautés urbaines (+22%), ont connu une croissance relativement plus modérée.

Quel a été l'impact de cette forte croissance des effectifs intercommunaux sur les effectifs des communes ? La loi ayant posé comme principe qu'à chaque transfert de compétences de la commune à la communauté, le personnel correspondant devait également être transféré, quel a été l'impact de ces mutations sur les équipes municipales ? Dans quelle mesure ces agents communaux ont-ils pu être « dessaisis » ?

2.2.2.2.1. Un basculement des agents communaux vers l'intercommunalité

2.2.2.2.1.1. Un transfert de personnel lié au transfert de compétences

L'essor des effectifs intercommunaux s'explique, tout d'abord, mathématiquement, par le transfert de personnel qui s'est opéré de la commune vers la communauté. En effet, la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (dite loi VAILLANT), pose le principe, dans son article 46, du transfert automatique du personnel dès lors qu'il y a un transfert de compétences. Néanmoins, les communautés n'avaient pas attendu la loi pour procéder à un tel transfert.

Il faut préciser que le personnel transféré était généralement issu de la ville centre ; ce qui explique, comme le montre le tableau précédent, que les communes de plus de 100 000 habitants ont pu connaître une légère baisse de leurs effectifs entre 2001 et 2002.

On a donc assisté à une première phase de transfert de « savoir-faire » de la commune vers la communauté.

²³³ Ce recensement a été réalisé au cours du 1^{er} semestre 2004 auprès des communautés existant en 2003. Le dispositif d'enquête a été conçu par le CNFPT, en partenariat avec l'ADCF. L'analyse a été réalisée par Philippe Mouton et Mohamed Amine du CNFPT. Le recensement fait suite à deux enquêtes qualitatives conduites précédemment par entretiens auprès d'un échantillon de 30 communautés d'agglomération et urbaines, et de 49 communautés de communes (Cf « Personnel des agglomérations : si proche et si différent », Intercommunalités, octobre 2003 et « Le double visage des agents des communautés de communes », Intercommunalités, juin 2004, ainsi que « Les communautés d'agglomération : dynamiques à l'œuvre et constitution des équipes », document CNFPT, mai 2003). Les résultats de ce recensement – synthèse générale et ventilation par catégorie de communauté – ont fait l'objet de la première partie d'une publication conjointe CNFPT-ADCF intitulée « Ressources humaines intercommunales ». Dans une seconde partie, cet ouvrage présente les problématiques du transfert de personnel et de la mutualisation des services, en rappelant notamment les procédures, et en les illustrant par des monographies.

Par ailleurs, les agents intercommunaux n'ont pas tous intégré la communauté sur la seule base du transfert imposé.

2.2.2.1.2. Intégrer l'intercommunalité par intérêt

La plupart des agents intercommunaux ont intégré leur communauté par intérêt pour les missions qui y sont exercées et l'ampleur des enjeux qui pouvaient sembler stimulants. En effet, l'intercommunalité présente de nombreux intérêts pour les agents territoriaux en recherche de poste.

*« L'intercommunalité est porteuse de projets. C'est un laboratoire d'idées, le lieu où se mettent en place de nouvelles stratégies de développement. Notre statut de coordinateur nous permet d'appréhender les dossiers avec plus de hauteur. Les structures intercommunales ont également l'avantage de ne pas supporter le poids d'un passé, plus ou moins chargé affectivement ».*²³⁴

*« Les EPCI sont en pleine construction et en constante mutation. Travailler dans de telles structures est très motivant, à la différence des autres collectivités territoriales où les choses sont généralement établies depuis longtemps ».*²³⁵

Certains vont même plus loin en estimant que les collectivités territoriales ne sont plus vraiment maîtresses de leur évolution. *« D'une certaine manière, elles subissent les nouvelles lois de décentralisation. A la différence des structures intercommunales qui définissent elles-mêmes leur projet d'agglomération et choisissent une partie non négligeable de leurs compétences ».*²³⁶

Cet intérêt croissant des agents territoriaux concerne tout d'abord les jeunes cadres de la fonction publique territoriale, et les lauréats des concours, qui sont de plus en plus nombreux à se tourner vers l'intercommunalité, bien souvent considérée comme un formidable tremplin professionnel. Loïc PRETESEILLE, Directeur général des services de la Communauté d'agglomération du Pays de Morlaix témoigne de cet engouement : *« Nous sommes sollicités très fréquemment par des jeunes souhaitant intégrer notre EPCI. Notre personnel est d'ailleurs composé de nombreux jeunes fonctionnaires. Pour les chargés de mission, l'intercommunalité offre des tâches très diversifiées et donc particulièrement riches et intéressantes. L'intercommunalité est un pari sur l'avenir ».* Recrutés à des postes de chargés de mission plus que d'encadrement, ces jeunes vont pouvoir évoluer en même temps que la structure. Communautés neuves, en pleine croissance, et porteuses de projets, les EPCI attirent non seulement les jeunes cadres de la fonction publique territoriale, mais aussi des agents de catégorie A et A + en poste dans les communes depuis bien plus longtemps ; des fonctionnaires territoriaux souhaitant, pour la plupart, donner un nouveau souffle à leur carrière. *« L'intercommunalité peut être une aubaine pour les cadres territoriaux des villes-centres, qui peuvent évoluer dans une collectivité plus importante sans changer d'employeur »*, souligne Sylvie BILLION, Directrice des ressources humaines de la ville de Reims (Marne).

²³⁴ Fabienne GARON, Chargée de mission « Institution et affaires juridiques » de la Communauté d'agglomération de Tours, in « Les cadres de la FPT plébiscitent le travail en EPCI », *La Gazette*, n°1761, 8 octobre 2004, p.76

²³⁵ Sylvie QUAEGBEUR, Responsable du pôle carrière, hygiène sécurité, congés et instances paritaires à la DRH de la CA d'Orléans Val de Loire, in « Les cadres de la FPT plébiscitent le travail en EPCI », *La Gazette*, n°1761, 8 octobre 2004, p.76

²³⁶ « Les cadres de la FPT plébiscitent le travail en EPCI », *La Gazette*, n°1761, 8 octobre 2004, p.76

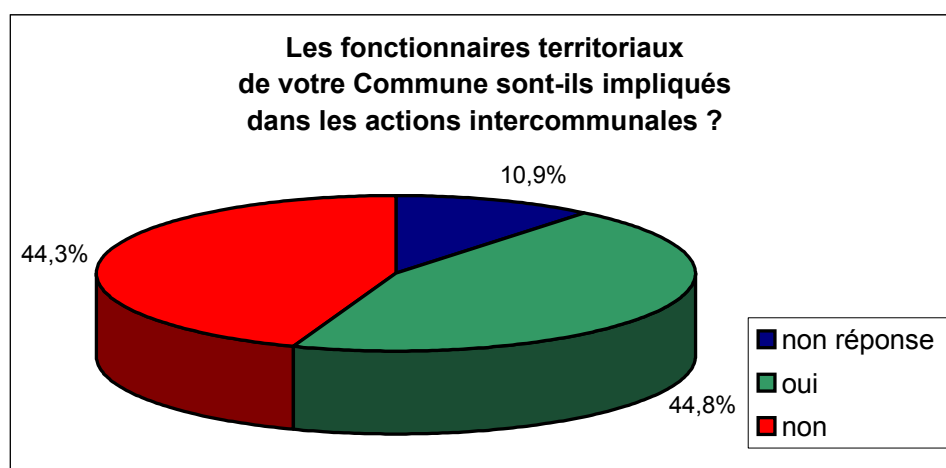
*Le revers de la médaille est que l'on observe une **désaffection de plus en plus grande pour certains postes dans les collectivités locales**. « Ainsi, les postes de directeur général, dans les communes de 10 000 à 20 000 habitants, peinent à trouver preneur », comme l'explique Claire VIGEANT, de la société « Chôra Conseil » ; un phénomène accentué par l'ouverture de nombreux postes de catégorie A et A + dans les EPCI pour assurer l'encadrement et le management des agents transférés en nombre ».²³⁷*

Cette désaffection concerne en premier lieu les communes à qui on a ôté un certain nombre de compétences « nobles » et qui doivent à présent se contenter, selon certains, « de gérer l'état civil ».

Alors, dans quel état d'esprit se trouvent les agents municipaux face à l'intercommunalité, « *une machine inconnue dont on ne sait ce qu'elle fait* » ?²³⁸ Les agents municipaux sont-ils complètement écartés de la dynamique intercommunale ou y sont-ils associés et s'y impliquent-ils ?

2.2.2.2.2. Un désintérêt pour l'intercommunalité des agents restant à la commune ?

Lorsque l'on demande aux maires de Bretagne si leurs agents municipaux sont impliqués dans les actions communautaires, les réponses sont très partagées.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

« Il faut souligner le peu d'implication, voire l'absence complète, des secrétaires de mairie dans les actions communautaires, alors même que leur contribution à ces actions pourraient être très bénéfiques ».²³⁹

On peut regretter cette implication tempérée des agents municipaux dans l'intercommunalité car ils pourraient en être les meilleurs promoteurs. Sans un minimum d'implication de leur part (tout comme des élus municipaux), il est difficile de concevoir une relation de complémentarité entre les actions communales et les actions communautaires. Le développement des territoires gagnerait sans doute à ce que les agents municipaux maîtrisent davantage la politique communautaire, s'y sentent impliqués et la défendent en cherchant à

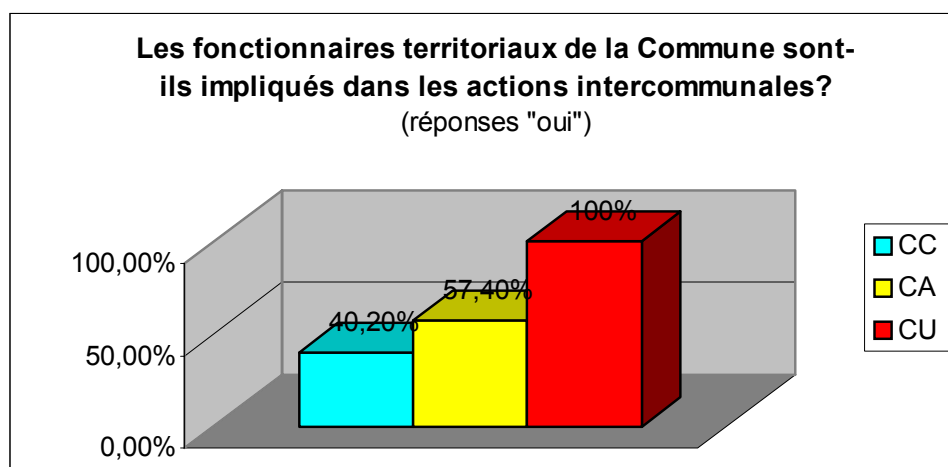
²³⁷ Ibid.

²³⁸ Propos tenus par un secrétaire de mairie d'une commune de moins de 2 500 habitants

²³⁹ Audition de M. Thierry BURLLOT, Président de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

jouer toutes les complémentarités entre les actions qu'ils mènent à leur échelle et celles conduites par leurs homologues communautaires. Chacun pourrait nourrir la connaissance technique et territoriale, ainsi que l'expérience de l'autre.

Néanmoins, les réponses sont très disparates selon le type d'EPCI. Ainsi, il semblerait que ***l'implication des agents municipaux*** (directeurs généraux des services, secrétaires de mairie, directeurs techniques, agents administratifs...) ***dans les actions portées par l'EPCI, soit plus importante dans les EPCI à caractère urbain, notamment dans les communes supérieures à 2 000 habitants, que dans les communes membres d'une communauté de communes.***



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Sous quelles modalités se traduit cette implication ?

Les fonctionnaires qui sont impliqués dans les actions communautaires le sont de différentes manières (réponses au questionnaire du CESR classées par ordre croissant de fréquence) :²⁴⁰

- une *participation concrète à certaines actions et missions*,
- une *participation dans la constitution de certains dossiers...* « Il existe un réel co-pilotage (EPCI-commune) sur les projets intéressants directement notre commune », groupes de travail concernant des actions sur la commune..., pour des projets et des activités de la communauté sur le territoire communal (actions sur l'enfance- jeunesse, sur le logement, les bibliothèques, le contrôle des listes d'élèves fréquentant les transports scolaires, l'entretien des sites de tri sélectif et d'ordures ménagères, l'actualisation de listing de la redevance ordures ménagères, une présence à la Commission des transfert des charges, une mise à disposition au profit d'un centre de loisirs sans hébergement...) ;
- une *participation des Directeurs Généraux de Services, des secrétaires de mairie, des directeurs techniques, des agents administratifs...* à des réunions, à des groupes de travail (dans le domaine technique...), aux conseils communautaires, aux différentes commissions ; des relations entre les agents de la communauté et les agents communaux (service administratif), des contacts réguliers entre les services de la communauté et de la commune (collaboration services administratifs et techniques,

²⁴⁰ Aymeric MASSIET DU BIEST (CESR de Bretagne), *Les EPCI à fiscalité propre, quelles réalités en Bretagne ?*, Mémoire de DESS, Rennes II, novembre 2004

contacts réguliers...), quelques réunions organisées entre les salariés des différentes communes. « *Il y a des réunions ponctuelles sur des questions précises entre les fonctionnaires de la communauté et ceux de la commune* » ;

- une *information des agents municipaux* des actions intercommunales au moyen des compte rendus de réunions communautaires, un portail Internet ;
- *l'organisation de journées de formation* à thèmes.

Il faut ici souligner que l'implication des agents municipaux dans les actions communautaires est plus importante lorsque la commune et la communauté partagent les mêmes locaux ou bénéficient tout au moins d'une très grande proximité géographique. ***Les rapports humains jouent en effet un rôle très important.*** « *Le siège de l'EPCI étant dans les mêmes locaux que la mairie, la plupart des fonctionnaires sont impliqués (DRH, services techniques, accueil...)* ».

2.2.2.2.3. Comment impliquer davantage les agents communaux dans l'intercommunalité ?

Certaines communautés, sans doute, de prime abord, dans un *souci financier* et de *mutualisation*, mais peut être aussi, dans un second temps, dans une volonté de rechercher à *impliquer les agents de la commune dans le projet intercommunal* ont décidé d'adopter un système d'organisation de leurs services où services municipaux et communautaires sont complètement imbriqués.

En Bretagne, on peut citer quelques expériences de ce type, notamment au niveau des EPCI urbains :

- En 2001, les services de la ***Ville de Brest et de la Communauté urbaine*** ont été mis en commun sous l'égide d'un Directeur Général Unique des Services. Ceci a posé quelques problèmes car cela contribuait ainsi à renforcer le lien entre la communauté urbaine et la ville centre ; ce qui a entraîné l'hostilité des municipalités de la périphérie. A présent, les services fonctionnels (ressources humaines, informatique, finances, reprographie...) sont communs à la ville de Brest et à la Communauté urbaine. Une relation de confiance reste toutefois à construire avec les maires des communes périphériques qui doivent comprendre que Brest représente plus de 70% de la communauté et qu'il s'agit d'une stratégie qui n'est viable qu'à long terme (20 ans). Cette « fusion de services » contribue néanmoins à accentuer les difficultés de la construction communautaire dans la mesure où l'on donne encore plus de poids à la ville centre. Toutefois, ce mouvement devrait se poursuivre. « *Dans un horizon de vingt ans, on peut espérer des services communs à la communauté urbaine et aux communes la composant* » ²⁴¹ (actuellement, la ville de Brest compte 3 200 agents contre 1 300 pour Brest Métropole Océane).
- La ***Communauté d'agglomération du Pays de Morlaix*** a également eu une volonté de ne pas « *doubler les services des communes* ». A cet effet, elle a choisi d'organiser ses

²⁴¹ Auditions de Mme Annick CLEAC'H, Première Vice-Présidente et M. Bernard DEBRY, Directeur Général des Services de Brest Métropole Océane, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 février 2004

services par pôles de compétences et de passer des conventions de prestations de services avec les services techniques de la ville de Morlaix.²⁴²

- **Vitré Communauté** a quant à elle choisi pour Secrétaire général, le Secrétaire général de la Ville de Vitré. Par ailleurs, les différentes fonctions administratives de la Communauté d'agglomération ont été confiées aux Secrétaires de mairie des communes (selon un système de Secrétaire de mairie référent).²⁴³

On peut se demander si le fait d'impliquer directement les agents municipaux dans la gestion de projets communautaires n'est justement pas un bon moyen de développer leur intérêt sur les politiques et actions communautaires.

Ainsi, il serait sans doute intéressant, surtout au niveau des communautés de communes, que chaque commune membre de l'EPCI puisse désigner certains de ses agents municipaux « correspondants référents » de la communauté sur certains dossiers.

2.2.2.3. ... des citoyens

L'intercommunalité est-elle un lieu de démocratie citoyenne ? La représentation, au second degré, des délégués communautaires et la non-élection des Présidents des EPCI au suffrage universel direct ne favorisent pas une participation des citoyens à la vie locale. Ce nouvel espace a été imaginé plus pour des usagers de services, que pour permettre l'émergence d'un « citoyen intercommunal ». Néanmoins, nous allons voir qu'avant de donner, éventuellement, la possibilité aux citoyens de choisir directement leurs conseillers communautaires, on pourrait déjà les informer et les associer davantage à l'action communautaire.

2.2.2.3.1. Des citoyens informés ?

2.2.2.3.1.1. Différents moyens d'informer la population sur les actions communautaires

La loi a prévu différentes obligations pour les EPCI qui visent à informer les citoyens de la vie communautaire.

On a tout d'abord un processus d'information du citoyen autour des décisions prises par la communauté. En la matière, les dispositions concernant l'élaboration des décisions d'un Conseil municipal sont applicables aux EPCI.²⁴⁴

La loi a donc prévu que le citoyen soit informé de l'activité de l'EPCI par l'affichage de l'ordre du jour des réunions auxquelles il peut assister, s'il le souhaite. Il n'existe aucune disposition particulière sur cette question. En principe, cet affichage doit avoir lieu au siège de l'EPCI.

²⁴² Auditions de M. Gilbert PLASSART, *Premier Vice-Président* et M. Loïc PRETESEILLE, *Directeur général des services de la Communauté d'agglomération du Pays de Morlaix*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 février 2004

²⁴³ Audition de M. Pierre MEHAIGNERIE, *Président de la Communauté d'agglomération de Vitré*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 9 mars 2004

²⁴⁴ Article L.5211-1 du CGCT rendant applicable aux EPCI les articles L.2121-1 à L.2121-39 du CGCT

Dans un souci de transparence, il peut être utile que les communes membres soient invitées à procéder à l’affichage en mairie de l’ordre du jour des réunions du Conseil communautaire. De même, un article dans la presse locale peut informer utilement le citoyen.

La réunion pouvant se dérouler, sur décision du conseil, dans un lieu choisi dans l’une des communes membres (L.5211-11), l’information dans les différentes mairies est d’autant plus souhaitable. L’article L.2121-18 du Code Général des Collectivités Territoriales affirmant le caractère public des séances des Conseils municipaux est applicable aux réunions du Conseil des EPCI avec néanmoins une possibilité de demander un huis clos.

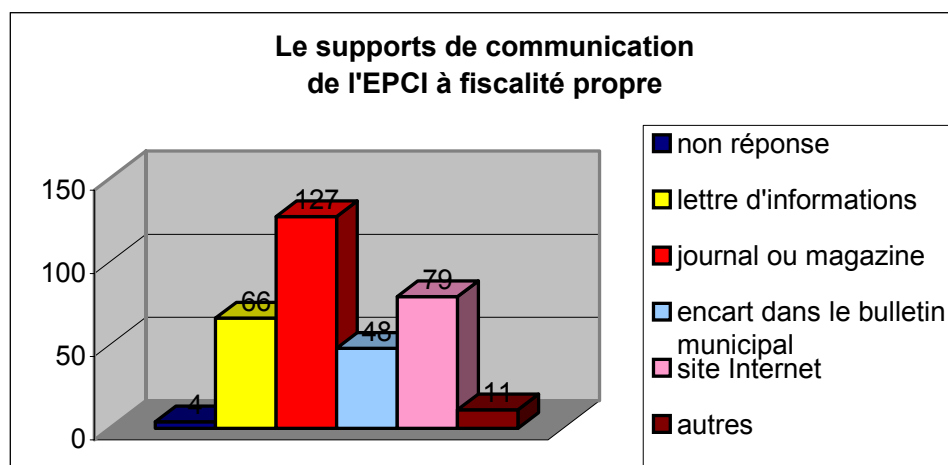
Certaines règles de publicité des décisions ont également été prévues. Ainsi, seules les décisions à caractère réglementaire (délibérations, arrêtés du maire n’ayant pas un caractère individuel) sont soumises à l’obligation de publicité des actes administratifs (L.2131-1). Pour les EPCI ne comportant que des communes de moins de 3 500 habitants, l’affichage de ces décisions au siège de l’EPCI paraît suffisant. Pour les EPCI comportant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, ces décisions doivent être transmises dans le mois, pour affichage, aux communes membres ou être publiées dans un recueil des actes administratifs (article L.5211-47). Pour ces mêmes EPCI, leurs budgets doivent être mis à disposition du public à leur siège ainsi que dans les mairies des communes membres (L.5211-36). Enfin, lorsque les décisions portent sur l’interventionnisme économique de l’EPCI ou sur l’approbation d’une convention de délégation de service public, elles doivent faire l’objet d’une insertion dans une publication locale diffusée dans l’ensemble des communes concernées (L.5211-48). Cette exigence s’ajoute à l’obligation d’affichage ou de publication dans un recueil examinée précédemment.

Outre ces différentes obligations de publicité des décisions communautaires, les actes communautaires sont également soumis aux règles entourant l’accès aux documents administratifs. Tout citoyen est donc en mesure de demander que la communauté lui communique un document concernant son action.

Il convient de veiller à ce principe de libre accès aux documents administratifs concernant la Communauté.

Nous venons de le voir, il existe donc des règles de publicité légale des actes pris par l’EPCI. Néanmoins, il faut être lucide, ces règles ne vont pas dans le sens d’une information auprès du plus grand nombre de citoyens. Pour parvenir à cette finalité, les communautés se sont également généralement dotées de supports de communication destinés à promouvoir leurs actions auprès de la population et les faire connaître.

En Bretagne, la grande majorité des communautés dispose d'un tel support. En effet, *près de 9 communes sur 10 qui ont répondu au questionnaire du CESR font état de l'existence d'un support de communication de l'EPCI à destination de la population*. Ces supports peuvent être variés. Les plus utilisés sont les magazines ou journaux, les sites Internet (en projet, en cours d'élaboration ou déjà mis en œuvre) et les lettres d'informations.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

NB : Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait de réponses multiples (5 au maximum)

Mais la diffusion de ces informations suffit-elle pour que les citoyens soient suffisamment informés ?

2.2.2.3.1.2. Cette information suffit-elle ?

On l'a déjà évoqué, si on interroge les maires pour leur demander s'ils pensent que la population de leurs communes connaît l'existence de sa communauté de rattachement, les réponses positives arrivent en tête. Ainsi, *près de 90% des communes membres d'une EPCI à fiscalité propre affirment que la population connaît l'existence de sa communauté de rattachement*. En revanche, dès que l'on demande aux maires s'ils pensent que leurs concitoyens connaissent les services proposés par l'EPCI, la proportion de réponses positives tombe à 66,7% ; ce qui, il est vrai, reste très honorable.

Une enquête commandée par Rennes Métropole, en 2004, va dans ce sens et montre que la reconnaissance d'un EPCI se fait surtout par les services qu'il propose. « *En fait, le citoyen se comporte en usager. Il identifie Rennes Métropole à travers des services rendus, qui fonctionnent – transports, déchets, habitat* » ;²⁴⁵ les témoignages repris ci-dessous l'illustrent assez bien.

²⁴⁵ Alain EVEN, in, « Enquête sur le terrain : Rennes Métropole, pour vous, c'est quoi ? », *L'info métropole*, avril 2004

TEMOIGNAGES : RENNES METROPOLE, POUR VOUS, C'EST QUOI ?

FANNY STANQUIC, 21 ans, étudiante en diététique, originaire du Finistère, à Rennes depuis deux ans

Je ne me suis jamais posé la question... Je dirais que Rennes Métropole est une organisation publique qui agit pour que la ville soit plus belle et qui, en coopération avec la mairie, gère l'organisation de l'espace, l'urbanisme. C'est Rennes Métropole qui a aménagé la place de la gare et lancé le tri des déchets dans les quartiers.

SOPHIE LALYRE, Sénégalaise, 25 ans, étudiante en économie, depuis trois ans à Rennes

Cela me fait penser à la France métropolitaine et les DOM-TOM. Rennes est un centre autour duquel se regroupent de petites communes, qui profitent de cette proximité. Je crois que Rennes Métropole fait partie de la mairie – son président est Edmond Hervé. C'est un service public qui s'occupe de l'environnement, du transport, du logement et du social, en lien avec le CCAS. C'est une organisation plutôt qu'une population, un esprit ou une manière de vivre.

IMAD AFIF, électronicien, 25 ans, habite Rennes, au Blosne, depuis toujours

Je feuillette souvent *L'Info Métropole*, comme tout le monde ici, mais j'ignorais qui le rédigeait. Depuis un mois, nous trions nos déchets sans savoir à qui l'on doit cette initiative. Je croyais que Rennes Métropole était une organisation culturelle faisant partie de la mairie, gérant les maisons de quartier et les loisirs des Rennais.

DEDJA LAOUADI, infirmière, 40 ans, depuis quatre ans à Rennes, 3 enfants

Rennes Métropole ? Je sais qu'ils s'occupent du tri sélectif. J'ai l'affiche devant les yeux tous les jours ! Pour le reste, c'est un peu une nébuleuse. Quel est le statut ? Comment ça marche ? Qui décide ? En tout cas, ce ne sont pas des élus, plutôt un regroupement d'organismes qui offrent des services aux usagers.

DANIEL BEAULIEU, 26 ans, contrôleur sanitaire, depuis deux ans à Rennes

Je crois que Rennes Métropole se substitue à la mairie pour les transports, l'habitat, attirer les entreprises, une sorte de sous-traitant de la mairie qui ne s'occupe plus désormais que des mariages... ou presque. J'apprécie la politique menée en matière d'urbanisme. La ville est tranquille, agréable. C'est ce qui m'a décidé, moi qui suis habitué au calme de la campagne, à venir vivre ici.

ROMAIN TANGUY, vidéaste plasticien, 27 ans, Rennais depuis l'enfance

C'est surtout par le biais de *L'Info Métropole* que je connais son existence. Rennes Métropole a un rôle d'information et est à l'origine de projets sur le développement économique, les infrastructures, les transports, la culture - Rennes Métropole gère les travaux du Nec. Ce qui se fait est plutôt pas mal, mais je me demande bien comment, en tant que citoyen, je peux participer aux prises de décisions.

Source : « Enquête sur le terrain : Rennes Métropole, pour vous, c'est quoi ? », *L'info métropole*, avril 2004

Il ressort de ces témoignages et des réponses formulées par les maires de Bretagne au questionnaire du CESR que ***les actions et les services communautaires les plus connus par la population sont ceux qui bénéficient d'une visibilité quotidienne : la collecte, le tri et la valorisation des ordures ménagères, les actions liées à la petite enfance et à la jeunesse, le sport (animation, équipements sportifs...), ainsi que les transports collectifs.***

Certes, les citoyens semblent informés sur les actions communautaires, avec des résultats variables d'ailleurs. Mais l'information suffit-elle ou les communautés ne devraient-elles pas aller plus loin en associant les citoyens à la prise de décision. En effet, comme l'indique Françoise GATEL, « *Lorsqu'une compétence est exercée par une communauté, cette dernière doit pouvoir disposer des financements nécessaires. Cela peut se faire au moyen de la*

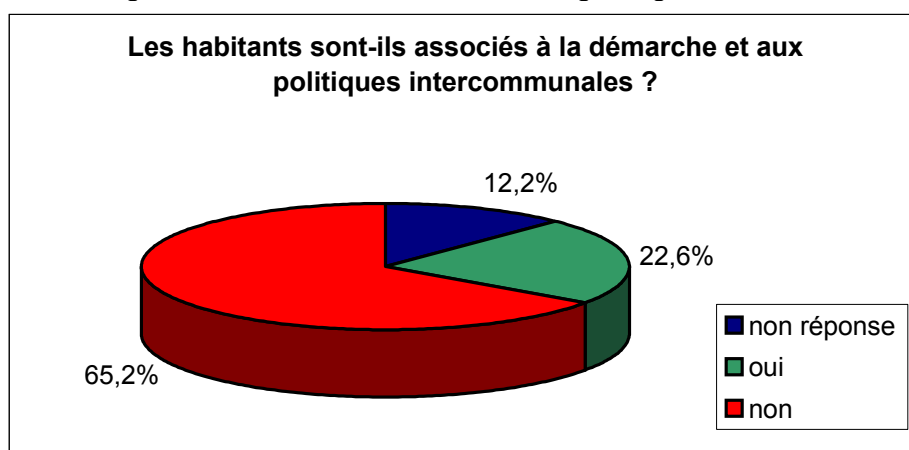
fiscalité. Mais il faut pouvoir justifier une telle hausse de la fiscalité auprès des citoyens. Cela peut se faire en les faisant participer».²⁴⁶

2.2.2.3.2. Des citoyens écoutés et associés ?

2.2.2.3.2.1. En Bretagne, une association de la population encore faible

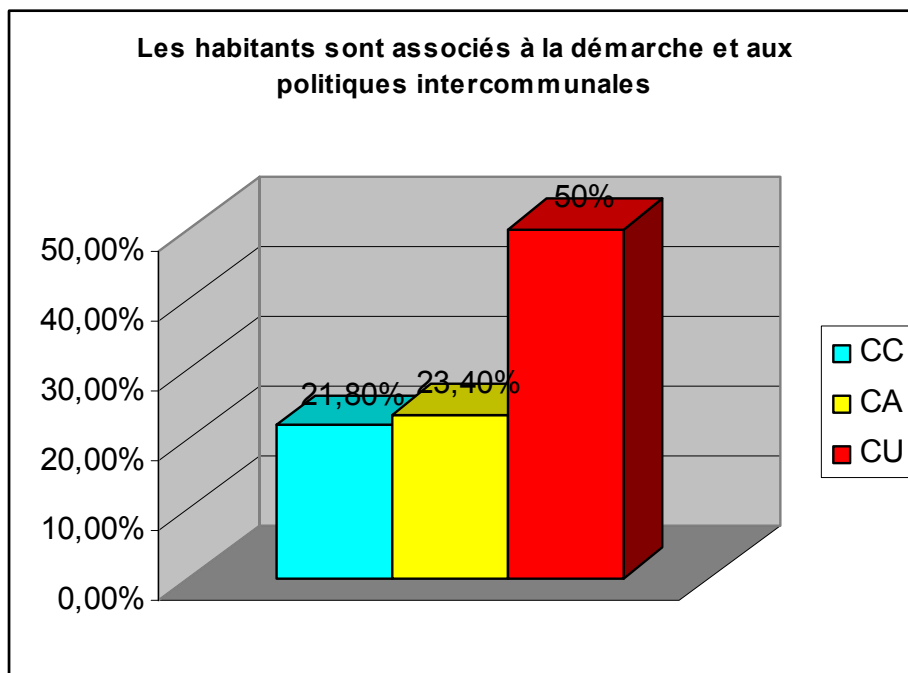
Dans la pratique, la participation citoyenne dans les structures intercommunales semble faible. L'intercommunalité est vue, par certains, comme un « club d'élus ».

En Bretagne, **plus de 65% des maires interrogés par le CESR répondent que leur concitoyens ne sont pas associés à la démarche et aux politiques intercommunales.**



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Il est intéressant de noter qu'il semblerait que la population ne soit pas associée de la même manière selon le type d'EPCI et le Pays de rattachement.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

²⁴⁶ Audition de Mme Françoise GATEL, Présidente de la Communauté de communes du pays de Châteaugiron, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

Si l'on analyse les réponses selon le Pays d'appartenance, on obtient des résultats très intéressants sur les pratiques locales et leurs variations selon les territoires comme le montre le tableau suivant.

LES HABITANTS DE LA COMMUNE SONT-ILS ASSOCIES A LA DEMARCHE ET AUX POLITIQUES
INTERCOMMUNALE (ANALYSE SELON LES PAYS)

Nom Pays	Type EPCI	Non réponse	Oui	Non	Nombre de communes ayant participé à l'enquête
Pays d'Auray°	CC	1	0	3	4
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	1 (25%)	0 (0%)	3 (75%)	4
Pays de Brest°	CC	1	2	14	17
	CA	-	-	-	-
	CU	1	2	1	4
	Total	2 (9,5%)	4 (19%)	15 71,4%)	21
Pays de Brocéliande	CC	3	2	5	10
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	3 (30%)	2 (20%)	5 (50%)	10
Pays du Centre-Bretagne	CC	2	2	4	8
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (25%)	2 (25%)	4 (50%)	8
Pays du Centre-Ouest Bretagne	CC	2	4	13	19
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (10,5%)	4 (21,1%)	13 (68,4%)	19
Pays de Cornouaille°	CC	2	2	8	12
	CA	0	0	2	2
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (14,3%)	2 (14,3%)	10 (71,4%)	14
Pays de Dinan°	CC	0	4	8	12
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	4 (33,3%)	8 (66,7%)	12
Pays de Fougères	CC	2	3	6	11
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (18,2%)	3 (27,3%)	6 (54,5%)	11
Pays de Guingamp°	CC	2	2	5	9
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (22,2%)	2 (22,2%)	5 (55,6%)	9
Pays de Lorient°	CC	0	1	1	2
	CA	0	2	2	4
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	3 (50%)	3 (50%)	6
Pays de Morlaix°	CC	0	0	4	4

Nom Pays	Type EPCI	Non réponse	Oui	Non	Nombre de communes ayant participé à l'enquête
	CA	0	1	3	4
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	1 (12,5%)	7 (87,5%)	8
Pays de Ploërmel	CC	2	1	6	9
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (22,2%)	1 (11,1%)	6 (66,6%)	9
Pays de Pontivy	CC	0	0	4	4
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	0 (0%)	4 (100%)	4
Pays de Redon et de Vilaine	CC	0	4	5	9
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	4 (44,4%)	5 (55,6%)	9
Pays de Rennes	CC	1	1	2	4
	CA	0	5	4	9
	CU	-	-	-	-
	Total	1 (7,7%)	6 (46,1%)	6 (46,1%)	13
Pays de Saint-Brieuc°	CC	4	2	7	13
	CA	0	1	1	2
	CU	-	-	-	-
	Total	4 (26,7%)	3 (20%)	8 (53,3%)	15
Pays de Saint-Malo°	CC	1	1	6	8
	CA	0	1	5	6
	CU	-	-	-	-
	Total	1 (7,1%)	2 (14,3%)	11 (78,6%)	14
Pays du Trégor-Goëlo°	CC	0	3	5	8
	CA	0	0	3	3
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	3 (27,3%)	8 (72,7%)	11
Pays de Vannes°	CC	1	0	1	2
	CA	0	0	10	10
	CU	-	-	-	-
	Total	1 (8,3%)	0 (0%)	11 (91,7%)	12
Pays de Vitré	CC	0	3	3	6
	CA	2	0	4	6
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (16,7%)	3 (25%)	7 (58,3%)	12
Pays des Vallons de Vilaine	CC	1	2	5	8
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	1 (12,5%)	2 (25%)	5 (62,5%)	8
Hors Pays	CC	-	-	-	-
	CA	0	1	0	1
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1

Nom Pays	Type EPCI	Non réponse	Oui	Non	Nombre de communes ayant participé à l'enquête
TOTAL	CC	25	39	115	179
	CA	2	11	34	47
	CU	1	2	1	4
	Total	28 (12,2%)	52 (22,6%)	150 (65,2%)	230

Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Il ressort en effet de l'enquête que certains territoires comme les Pays de Lorient et de Rennes sembleraient avoir, selon les maires, une pratique plus poussée de l'association de la population aux politiques intercommunales. Peut-on, à partir de cette base, construire une typologie des Pays les plus participatifs ? Cette tendance reste encore à démontrer par une analyse plus fine des Pays et des habitudes locales de travail.

2.2.2.3.2.2. A quelle occasion la population peut-elle être associée et participer ?

L'enquête réalisée par le CESR de Bretagne montre que certains domaines font, selon les maires, davantage l'objet de démarches concertées avec la population. Ainsi, ce serait le cas des questions relatives au tri sélectif des déchets, à la petite enfance et à la jeunesse, ainsi que lors de l'élaboration des projets de territoires et d'agendas 21 locaux.²⁴⁷

La population peut être associée de différentes façons. Certaines modalités ont été prévues par la loi, d'autres relèvent d'initiatives locales.

- Les citoyens ont tout d'abord la possibilité de participer à la politique intercommunale par le biais de **Comités consultatifs locaux**. L'article L5211-49-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que « l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peut créer des **comités consultatifs** sur toutes affaires d'intérêt intercommunal relevant de sa compétence sur tout ou partie du territoire communautaire. Les comités peuvent être consultés par le Président sur toute question ou projet intéressant les services publics et équipements de proximité en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été institués et ils peuvent transmettre au président toute proposition concernant tout problème d'intérêt intercommunal en rapport avec le même objet. Ils comprennent toutes personnes désignées pour une année en raison de leur représentativité ou de leur compétence, par l'organe délibérant, sur proposition du Président, et notamment des représentants des associations locales. Ils sont présidés par un membre de l'organe délibérant désigné par le Président de l'EPCI ». L'article L1413-1 du CGCT prévoit par ailleurs l'obligation pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants de créer une **commission consultative des services publics locaux** pour l'ensemble des services publics qu'ils confient à un tiers par convention de délégation de service public ou qu'ils exploitent en régie dotée de l'autonomie financière. Cette commission, présidée par le Président de l'EPCI ou son représentant comprend des membres du Conseil communautaire désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et des représentants d'associations locales, nommés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. En fonction de l'ordre du jour, la commission peut, sur proposition de son président, inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui

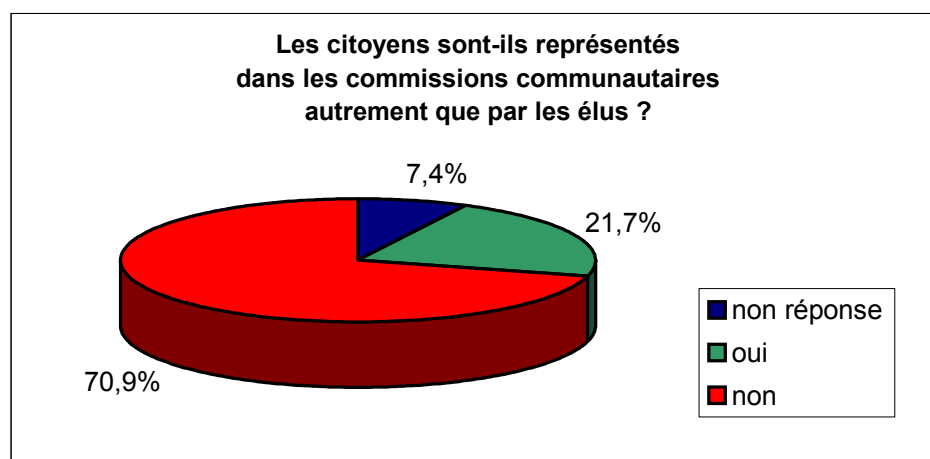
²⁴⁷ Le concept d'Agenda 21 local sera précisé dans la section suivante

paraît utile. La majorité des membres de la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour de toute proposition relative à l'amélioration des services publics locaux. La commission examine également chaque année les rapports qui lui sont soumis et peut être consultée pour avis par le Conseil communautaire.

Il n'existe pas encore de Commission consultative des services publics partout en Bretagne. Il convient donc de rattraper ce retard.

- **L'organisation de référendums intercommunaux.** L'article L 5211-49 du CGCT prévoit que « *Les électeurs des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être consultés sur les décisions que l'organe délibérant ou le Président de cet établissement sont appelés à prendre pour régler les affaires de la compétence de l'établissement. Sur proposition de l'ensemble des maires des communes membres, ou sur demande écrite de la moitié des membres de l'organe délibérant, l'assemblée délibérante de l'établissement délibère sur le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Dans ce cas, l'urgence ne peut être invoquée. Un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'organe délibérant l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de sa décision. Dans l'année, tout électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation. La décision d'organiser la consultation, selon les dispositions prévues à l'alinéa ci-dessus, appartient à l'organe délibérant de l'établissement public. La délibération qui décide la consultation indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis* ». Les résultats du référendum intercommunal n'auront donc qu'une valeur consultative pour le Conseil communautaire.
- **Une ouverture des Commissions communautaires aux citoyens.** Quelques communautés ont invité la population (associations ou particuliers) à participer à leurs commissions. Ainsi, la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha a-t-elle, par exemple, pris une telle décision afin de « *redonner du sens à l'action politique locale et d'impliquer la population dans la vie communautaire* ». ²⁴⁸ Si la pratique a le mérite d'exister, elle ne semble cependant pas très répandue.

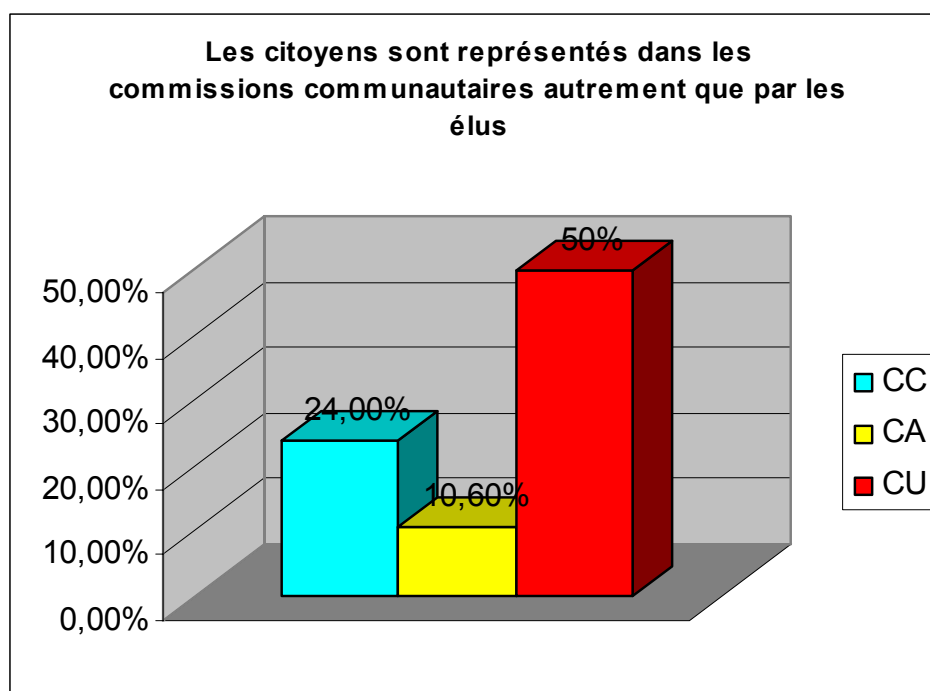
²⁴⁸ Audition de M. Thierry BURLLOT, *Président de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Cette présence est le plus souvent le fait d'associations œuvrant en matière environnementale, culturelle et sociale. Ce type de participation n'est pas sans intérêt car, à défaut d'une instance spécifique de représentation de la société civile, les associations ainsi associées peuvent enrichir le débat des conseillers communautaires, porter à sa connaissance des problématiques qu'il n'avaient pas encore perçues, servir « d'alerte territoriale » en permettant de prévenir certaines crises qui étaient en germe.

On note néanmoins des différences selon le type d'EPCI.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Les communautés d'agglomération semblent néanmoins moins avoir ouvert leurs commissions à la population. Ce n'est sans doute pas parce qu'elles sont moins « participatives », mais justement parce que la loi les a dotées de structures spécifiques dédiées à la participation de la société civile : les Conseils de développement d'agglomération.

- **Les Conseils de développement des agglomérations.** Pour l'élaboration du projet d'agglomération, la loi VOYNET prévoit l'aide d'un Conseil de développement d'agglomération dont la composition et les missions sont semblables aux Conseils de développement des Pays, dont nous avons largement parlé dans la deuxième partie de cette étude. En Bretagne, les Conseils de développement d'agglomération se confondent le plus souvent avec ceux des Pays. Ils sont parfois à composition variable.

Pour les Conseils qui assurent simultanément une fonction de Conseil de développement de Pays et de Conseil d'agglomération, il conviendrait, dans un souci de clarté, de préciser dans quelle formation ils se réunissent.

- **La création d'un Conseil de citoyens.** L'obligation de créer un Conseil de développement communautaire incombe, on vient de le voir, aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines. Néanmoins, certaines communautés de communes, convaincues de l'intérêt que peut représenter une association de la société civile sous cette forme, se sont dotées d'une telle instance. Ainsi, la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha, convaincue que « *La démocratie participative est une vraie chance* »²⁴⁹ car elle permet au citoyen de connaître et de comprendre les problèmes auxquels est confrontée sa communauté de communes, a mis en place sur son territoire, dans le cadre de sa démarche en faveur du développement durable (Agenda 21), un « Conseil des citoyens » (en quelque sorte un « mini-CESR » ou Conseil de développement à l'échelle de la Communauté de communes) pour éclairer les élus et partager les décisions. Ce conseil rassemble trente cinq personnes. Une telle initiative contribue sans doute à rapprocher la population de l'intercommunalité et lui donne les moyens de s'engager dans la vie communautaire. On peut souhaiter que d'autres communautés de communes s'engagent dans une démarche de ce type dans les prochains mois.

La constitution de « Conseils de citoyens », à l'échelle des communautés de communes par exemple, constitue une initiative qui mériterait d'être développée en Bretagne.

- **Une association ponctuelle sur des actions.** A l'occasion de l'élaboration de projets, du lancement de nouvelles politiques, certaines communautés peuvent avoir envie d'associer la population. Pour cela, elles peuvent lancer des enquêtes (« *Des questionnaires sont distribués pour avis en cas de nouveaux projets ou de nouvelles prises de compétences* »), organiser des réunions, à valeur participative et pas seulement informationnelle « *La communauté organise des réunions sur des projets transversaux (PLU...) ou sur l'aménagement d'un quartier (rue, réseaux...)* ». Certaines communautés mettent également en place des groupes de travail ad hoc, le

²⁴⁹ Auditions de M. Thierry BURLLOT, *Président* et Mme Chantal DELUGIN, *Vice-présidente chargée des services à la population de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha*, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

temps de l'élaboration du projet ou de politique en question. Au printemps 2004, l'ARIC²⁵⁰ présentait dans sa lettre deux démarches de ce type que nous reprenons ici.

EXPERIENCES DE PARTICIPATION DE LA POPULATION DANS DEUX COMMUNAUTES DE COMMUNES

**Une étape participative à la Roche aux Fées
(Communauté de communes du Pays de la Roche aux fées - 35)**

Pendant 4 mois, les élus de la communauté de communes du Pays de la Roche aux Fées (35) ont engagé une démarche originale de participation des habitants, qui a marqué le 10^{ème} anniversaire de cette communauté de 19 communes.

Au départ, une question des élus : comment préparer un « schéma de territoire » afin de fédérer les actions nécessaires d'ici 2010, en vue d'un développement équilibré ?

Au lieu de s'en remettre seulement à des études, le Président de la communauté, Laurent BEUCHEE, et le Bureau, ont demandé à l'ARIC de les aider dans leur réflexion. Les élus ont décidé de poser la question du développement avec les premiers concernés : les habitants.

Ils ont constitué un comité de pilotage, composé du Président de la communauté de communes du Pays de la Roche aux Fées, des Présidents des Comités consultatifs et de la directrice, et fait appel à un intervenant, formateur à l'ARIC, Pierre-Yves Jan (Scop Initiatives Compétences), qui a été chargé d'animer la démarche.

Avec des habitants de chacune des communes

Le choix a été d'inviter des habitants à un travail constructif et collectif aux côtés d'élus : chaque maire a sensibilisé des témoins des différentes générations, activités, professions, y compris des jeunes et des nouveaux habitants. Appelés « acteurs-relais », ces 60 personnes se sont impliquées pour :

- une rencontre tonique de présentation et de lancement : chaque acteur-relais a réalisé trois mini-enquêtes pour recueillir autour de lui les forces et les faiblesses perçues, ainsi que des propositions, concernant le développement du territoire ;
- des tables rondes, introduites par les éléments issus des mini-enquêtes, confrontant des points de vue foisonnants sur cinq thèmes : Economie - emploi - tourisme ; Habitat – accueil ; Aménagement de l'espace - équipements et services ; Générations : enfance, jeunesse, personnes âgées ; Culture - sports - associations.
- des ateliers de synthèse et de mise en forme des résultats (visuels et documents) ;
- une restitution devant les conseillers communautaires et la presse, avec un débat ouvert, le 21 janvier 2004.

Pour une dynamique communautaire

Parmi les constats issus de la démarche : le manque de communication de la communauté (que les habitants associés ont découvert au cours des travaux) ; l'intérêt et la capacité des participants à réfléchir de façon décroisée et intercommunale sur des questions économiques, sociales et culturelles ; le potentiel d'initiatives locales, notamment de la vie associative.

Cette contribution au futur schéma de territoire est rassemblée en cinq axes intitulés : Notre identité / Notre cadre de vie / Pour un développement économique / Pour la qualité des services et les solidarités / Notre dynamique communautaire.

Les habitants, à travers les acteurs-relais, ont adressé un message aux élus : « nous prendrons encore plus et mieux part à la vitalité locale si vous affirmez haut et fort des axes fédérateurs et mobilisateurs ». Comme le souligne Laurent BEUCHEE, « ce message a été reçu par les élus qui ont pris l'engagement que cette première étape de concertation et de consultation aura une suite, l'échange et le dialogue étant le meilleur garant d'un développement partagé ».

²⁵⁰ ARIC : Association régionale d'information des collectivités locales

**Comprendre son territoire pour agir
(Communauté de communes du Pays de Questembert – 56)**

Depuis 2 ans, la communauté de communes du Pays de Questembert s'est engagée dans une démarche de diagnostic participatif, afin de mieux comprendre son propre territoire et engager un dialogue avec ses habitants. La Chambre d'Agriculture et l'ADASEA l'accompagnent.

En optant pour la démarche de diagnostic participatif communal, la communauté de communes du Pays de Questembert s'appuyait sur le postulat que les personnes, qui vivent et travaillent sur un territoire, le connaissent précisément. La confrontation des points de vue des acteurs devient ainsi une source importante de renseignements. Elle facilite également la construction d'une vision partagée du territoire communal : chacun prend conscience du rôle que joue son voisin.

Le fait de faire participer les habitants de la commune les rend également acteurs, par opposition à un diagnostic d'expert qui renvoie plus à une attitude passive des habitants : « votre commune est ainsi... ». La mise en œuvre d'actions devient, par la suite, plus aisée.

Concrètement, le groupe de travail composé d'agriculteurs, principaux utilisateurs des territoires ruraux, d'élus mais aussi de membres d'associations diverses, se réunit plusieurs fois pour réaliser son propre état des lieux du territoire communal. Chacun, à travers son activité, ses loisirs, sa propre vision, apporte une pièce à la construction du puzzle communal. Des cartes complètent ce travail.

Au final, le groupe prend conscience des atouts et des faiblesses de sa commune, détermine les enjeux qui en découlent, et propose certaines actions pouvant être mises en place par différents acteurs.

Présentée comme un diagnostic de territoire, cette démarche devient rapidement un outil de concertation au sein de la commune.

Aujourd'hui, chaque acteur est unanime pour dire qu'une telle action lui a été positive :

- Les municipalités, pour mieux connaître leurs administrés et leurs préoccupations. Le diagnostic leur est très profitable pour la mise en place de leurs documents d'urbanisme ou carte communale ;
- Les associations qui ont pu expliquer leurs activités ;
- Les agriculteurs, en montrant les différents rôles qu'ils jouent sur le territoire aux autres personnes qui sont parfois très loin de connaître la réalité agricole.

Source : ARIC, La lettre de l'ARIC, n°182, mars/avril 2004, p9

De nombreux outils existent donc pour associer la population aux décisions communautaires mais ils ne sont pas tous mis en œuvre.

2.2.2.3.3. Des citoyens en position de décideurs ? Pour une élection au suffrage universel direct des délégués communautaires ?

La question de l'élection au suffrage universel direct des responsables intercommunaux n'en finit pas de ressurgir. Déjà évoquée en 1966 pour les communautés urbaines, l'hypothèse avait alors été repoussée par les parlementaires. Préconisée dix ans plus tard par le rapport GUICHARD « Vivre ensemble », la perspective avait été aussitôt enterrée.

Pourtant, alors que les décisions importantes sont de plus en plus transférées des communes vers les communautés, que les communautés vont donc avoir de plus en plus besoin de conseillers communautaires à temps plein, et que les communautés continuent de prélever des ressources fiscales locales, la question de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct se pose toujours avec autant, voire plus, d'acuité.

2.2.2.3.3.1. Les problèmes posés par le système actuel

Les EPCI en Bretagne atteignent un degré d'intégration financière élevé, le coefficient d'intégration fiscale flirtant parfois avec la barre des 0,50 ou au-delà. De même, peu à peu les communautés exercent davantage de compétences que les communes. Le rôle du Conseil communautaire est en passe de devenir plus important que celui du conseil municipal. Or seuls les membres de ce dernier sont élus au suffrage universel direct. Soucieux de la représentativité démocratique de l'exécutif communautaire, nombreux sont ceux qui pensent qu'il serait bon de l'élire au suffrage universel direct car, jusque là, il ne rend pas directement compte de ses actions devant les urnes.

Par ailleurs, la non élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct pose des questions de conformité au regard la Constitution de la cinquième République. En effet, selon Guy CARCASSONNE,²⁵¹ la Constitution garantit le fonctionnement d'un système qui présente 3 caractéristiques majeures :

1. Les gouvernés choisissent effectivement les gouvernants, puisque la décision électorale se traduit directement et instantanément en dévolution du pouvoir aux vainqueurs désignés.
2. Les gouvernants ont effectivement les moyens de gouverner puisque le parlementarisme rationalisé assure la stabilité et la puissance du bloc majoritaire.
3. Les gouvernants sont effectivement responsables devant les gouvernés, puisque ces derniers disposent toujours d'une solution alternative aux élections suivantes s'ils sont mécontents de la majorité sortante.

On peut d'ores et déjà remarquer que les Communautés ne satisfont pas les caractéristiques 1 et 3. Par ailleurs, le mode de désignation des conseillers communautaires peut également interroger au regard de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui prévoit que « *Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». En effet, dans le cadre des EPCI, le principe du consentement à l'impôt ne serait pas respecté. Selon Emmanuel NEGRIER,²⁵² « *à partir du moment où il lève l'impôt, l' élu doit être directement responsable devant l'électeur. C'est un principe démocratique de base* ». Or les citoyens n'ont aucun moyen de contrôle direct sur les décisions fiscales prises par le Conseil communautaire. Le seul contrôle possible serait un contrôle indirect sur le Conseil municipal dont seuls certains membres font partie de l'exécutif communautaire. Autrement dit, actuellement, les maires des communes membres d'une communauté sont susceptibles de se faire sanctionner pour des décisions prises dans le cadre communautaire.

La Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre MAUROY²⁵³ avait également soulevé une partie de ces remarques et s'était largement exprimée en faveur de la

²⁵¹ Guy CARCASSONNE, *Professeur de droit public à Paris X Nanterre*, « Les principes de la Constitution française », *Analyses et Réflexions*, consultable sur www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/imf.constitutionv5.pdf

²⁵² Emmanuel NEGRIER, *Directeur de recherche au CNRS*, « La commune survivra à l'élection intercommunale au suffrage universel direct », *La Gazette des Communes*, n°1636, 11 mars 2002

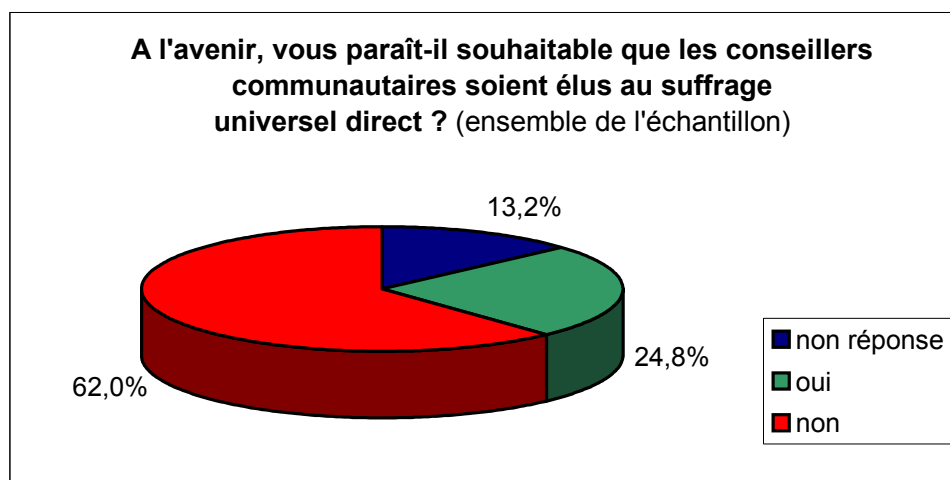
²⁵³ Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, rapport remis au Premier ministre, 17 octobre 2000

« reconnaissance de l'échelon intercommunal par le suffrage universel » dans la mesure où « les établissements publics de coopération intercommunale issus de la loi du 12 juillet 1999 ont des compétences étendues qui touchent très directement à la vie quotidienne des habitants : développement économique et création de zones d'activité, aménagement de l'espace, transports publics, politique du logement, politique de la ville. En outre, ces intercommunalités perçoivent une ressource fiscale importante : la taxe professionnelle, et peuvent décider de la compléter par une fiscalité additionnelle sur les ménages. Dès lors, il est légitime que ces échelons décisionnels, dont la place dans le paysage institutionnel sera croissante, soient élus au suffrage universel direct. La perspective d'une généralisation de l'intercommunalité pour l'ensemble du territoire renforce le caractère inéluctable de cette réforme ».

Cette Commission indiquait d'ailleurs, dans son rapport, que « les Français sont [...] largement favorables à une telle évolution : 54% des personnes sondées en juillet 2000 l'approuvent contre seulement 32% (et 14% à peine de sans opinion). Ce résultat est d'autant plus remarquable que l'intercommunalité est un échelon technique dont il était possible de penser que les pouvoirs et le rôle étaient mal connus de nos concitoyens²⁵⁴. [...] Une réforme d'une telle ampleur doit être mise en œuvre dès les élections municipales de 2007 ».

2.2.2.3.3.2. Une réticence des maires (et des communautés ?)

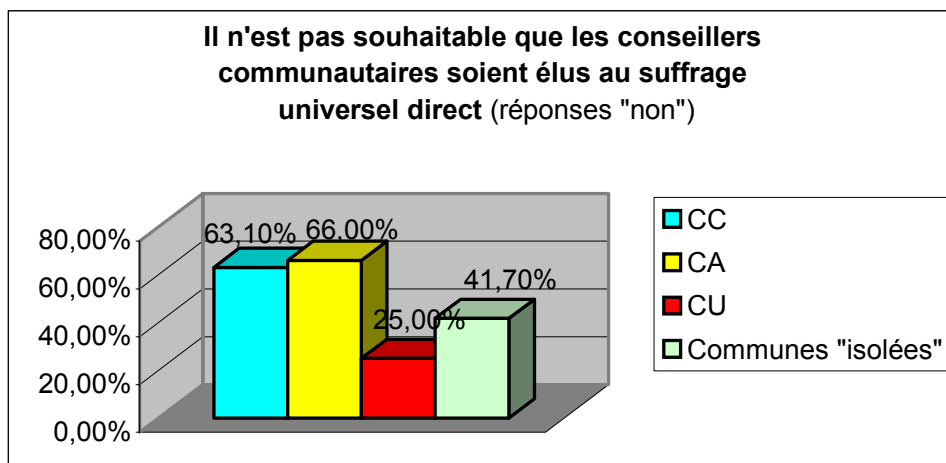
L'enquête réalisée par le CESR fait ressortir que **62 % des communes en Bretagne, communes isolées comprises, ne souhaitent pas que les représentants intercommunaux soient élus au suffrage universel direct** (contre 25% à y être favorables et 13% à être indécis).



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Ces résultats sont quasi identiques si on ne tient pas compte des communes isolées. Ce ne sont donc pas les communes isolées qui les infléchissent. Ces communes isolées sont d'ailleurs très partagées sur cette question (33,3% y sont favorables contre 41,7% défavorables et 25% de « sans opinion »). Il est cependant intéressant de noter que les communes isolées sont proportionnellement plus nombreuses que les communes en communautés de communes ou d'agglomération à être favorables à l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires.

²⁵⁴ Enquête SOFRES, août 2000, citée dans Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, rapport remis au Premier ministre, 17 octobre 2000



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Sur cette question, les communes de Brest Métropole Océane se distinguent nettement puisqu'elles sont trois sur quatre à y être favorables. Cela s'explique sans doute par le fait que cet EPCI a déjà atteint un degré d'intégration tel que, dans les faits, il impose à présent d'être représenté par des conseillers élus directement par les citoyens.

Il semblerait que, même les Communautés évoquent des problèmes qui ne manqueraient pas de se poser si les conseillers communautaires étaient élus au suffrage universel direct. Ainsi, dans sa Charte d'Amiens des Communautés, l'Assemblée Des Communautés de France (ADCF)²⁵⁵ considère qu'une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, qui serait complètement déconnectée du scrutin municipal, entraînerait une situation de « supracommunalité » qu'elle ne cautionne pas. Selon l'ADCF, « *Les relations organiques des communes et des communautés interdisent toute formule de suffrage universel direct qui ne respecterait pas la solidarité organique qui lie les deux niveaux. La représentation de chaque commune au sein du conseil communautaire doit demeurer un principe intangible, ce qui exclut toute hypothèse de découplage des modes de désignation des élus municipaux et communautaires. Aujourd'hui en débat, les différentes hypothèses envisagées pour introduire le suffrage universel direct dans le mode de désignation des élus communautaires doivent être analysées et évaluées à l'aune des deux critères combinés de la légitimité démocratique de l'action communautaire mais aussi de la préservation de la relation dynamique instaurée entre la communauté et ses communes membres* ».

2.2.2.3.3.3. Des positions argumentées

Les arguments en faveur de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires sont aussi nombreux que ceux en sa défaveur.

Ainsi, **selon les maires de Bretagne qui sont favorables** à une élection directe par les citoyens des conseillers communautaires, l'élection au suffrage universel direct du Conseil communautaire permettrait de :

- **développer l'expression démocratique** ; l'élection au suffrage universel des responsables intercommunaux est une question de bon sens démocratique : « *Le*

²⁵⁵ ADCF, *Pour une Charte d'Amiens des Communautés*, document de travail présenté les 21 et 22 octobre 2004 (<http://www.intercommunalites.com/adcf/documents/charte-amiens.pdf>)

consensus affiché aujourd'hui n'est qu'une façade qui permet aux plus forts d'imposer leurs vues aux plus faibles, sans discussion » ;

- *développer un sentiment d'appartenance* chez la population, et irait dans le sens d'une « (...) clarification qui fait peur aux élus locaux, souvent frileux, mais qui semble nécessaire pour franchir un nouveau cap quant au sentiment d'appartenance à un territoire plus large que celui de la commune » ;
- *respecter la règle selon laquelle celui qui vote l'impôt est directement responsable devant les électeurs.* « Les communes ayant transféré les compétences les plus importantes aux communautés, l'enjeu politique se situe bien à cet échelon. Il devient alors aberrant que les citoyens ne puissent pas désigner au suffrage universel direct les conseillers communautaires ». « Oui pour l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires compte tenu des enjeux économiques et politiques, peut-être en remplacement des conseillers généraux ? » ;
- *responsabiliser les élus communautaires* : « La responsabilité des élus communautaires serait plus importante [...], ils auraient davantage de légitimité et de compte à rendre aux citoyens ».

Toutefois, les **arguments des opposants au suffrage universel direct des conseillers communautaires** sont également fondés :

- Les délégués communautaires doivent être des représentants, des élus de leur commune, *l'intercommunalité doit être l'expression du territoire* : « Avec le suffrage universel direct, certaines communes ne seraient plus représentées, les communes ne seraient pas représentées de manière équitable » (surreprésentation des grandes communes et sous représentation des petites...) ;
- Avec l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires, il existe un risque de « *voir disparaître la commune, entité de base de notre démocratie* », d'un *désintérêt pour la chose communale*. « L'élection au suffrage universel direct transformerait profondément la nature de la Communauté de communes et entraînerait un risque de disparition rapide des communes pourtant garantes de la proximité avec le citoyen ; ceci va à l'encontre du principe de subsidiarité » ;
- L'élection des conseillers intercommunaux pourrait créer des divergences et des tensions entre les élus municipaux et les élus communautaires, et engendrer un *risque de politisation, et donc de blocage* de l'action communautaire. « Cela entraînerait des élections politisées, les petites communes risqueraient de ne plus avoir de délégués ». On pourrait se trouver en présence de majorités politiques différentes entre le Conseil communautaire et la majorité des communes de l'EPCI, alors qu'à l'heure actuelle, la politisation est encore faible et laisse la place à la notion d'intérêt de la communauté. « Cela en ferait une élection politique et c'est très inadapté au secteur rural où les élus sont au service de la population et non au service d'un parti politique ». « Cela créerait des luttes politiques sans fin. Le système actuel, bien que perfectible demeure le moins mauvais, au moins pour notre communauté ».
- Il y a *suffisamment d'élections en France et trop de structures intermédiaires* : « L'élection au suffrage universel des conseillers communautaires risque de brouiller encore un peu plus la lecture de la démocratie pour les citoyens ». L'élection des

conseillers communautaires au suffrage universel direct suppose que la population se soit appropriée l'intercommunalité et soit consciente de son importance.

Les arguments avancés dans un sens comme dans l'autre soulèvent donc bien des opportunités à saisir, mais également des risques à éviter. Alors, existerait-il un mode de désignation des conseillers communautaires en mesure de concilier toutes ces considérations, ou faut-il privilégier le statu quo ?

2.2.2.3.3.4. Que faire ?

Compte tenu du poids croissant que prennent les communautés, il nous semble indispensable que les conseillers communautaires puissent être élus au suffrage universel direct. Néanmoins, afin d'éviter les risques évoqués ci-dessus, il faut trouver un mode de scrutin qui permette à la fois de donner une légitimité à la Communauté, de responsabiliser les conseillers communautaires et de maintenir un lien avec la commune.

Trois types de scrutin sont le plus fréquemment évoqués :

- **Un scrutin communal.** Dans ce système. Au cours de la même opération électorale, et donc au moyen du même bulletin, seraient désignés à la fois les conseillers communautaires et les conseillers municipaux. Les premiers siègeraient dans les Conseils des deux niveaux d'administration, les seconds, au sein du seul Conseil municipal. Cela suppose un scrutin de liste à la proportionnelle dans lequel, en fonction des résultats obtenus, seraient appelés à siéger à la communauté les candidats placés dans les premières positions. Cette hypothèse se détache nettement : un amendement de 1999 de Bernard ROMAN au projet de loi Chevènement, une proposition de loi déposée par Gérard GOUZES, en septembre 2000, et les conclusions de la « Commission MAUROY » la retiennent tous.

Cette formule a le mérite de préserver pleinement l'identité communale et d'entraîner la représentation obligatoire des oppositions municipales (dès lors que la commune compterait au moins quatre conseillers communautaires). Elle ne devrait, par ailleurs, pas modifier en profondeur le fonctionnement actuel des intercommunalités. Il restera néanmoins des difficultés à régler.

En effet, ce système instaure un scrutin ambigu qui appellerait l'électeur à se prononcer sur des enjeux à la fois municipaux et communautaires. Selon les configurations locales, la campagne portera donc, soit sur des thèmes municipaux, soit sur les thèmes communautaires. Dans les deux cas, les effets prévisibles risquent de se révéler indésirables. En effet, soit l'échelon communautaire ne devrait acquérir aucune visibilité supplémentaire aux yeux du citoyen et sa légitimité démocratique n'en sortirait nullement renforcée, soit, ce serait l'échelon municipal qui sortirait amoindri : ses élus seraient désignés en vertu du projet intercommunal auquel ils adhèrent et non en fonction des idées qu'ils proposent pour leur commune. Par ailleurs, techniquement, cette formule apparaît inapplicable en l'état dans les communes de moins de 3 500 habitants ainsi que dans les communes les plus peuplées. Dans les premières, les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire avec panachage et non au scrutin de liste à la proportionnelle. Ces communes devront-elles changer de mode de scrutin municipal ? Devra-t-on préférer que le (ou les) candidat(s) ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages soit automatiquement désigné pour représenter la commune à la communauté, quitte à faire siéger à la communauté un

candidat qui n'y avait jamais songé, voire un candidat membre de l'opposition municipale ? Faudra-t-il exclure ces communes de cette réforme ?

- Un **scrutin intercommunal de liste dans une circonscription unique** (la communauté). Cette hypothèse a le mérite de la clarté et de la simplicité mais changerait immédiatement et radicalement la nature de l'intercommunalité. En effet, si un tel mode de scrutin dégagerait une majorité politique nette au sein du conseil communautaire et assurerait une visibilité très forte à la communauté, le lien entre la commune et la communauté serait probablement rompu. L'institution municipale telle qu'on la connaît actuellement sortirait sans doute fortement marginalisée d'un tel scénario dont les conséquences, à terme, sont largement imprévisibles.
- **L'élection au suffrage universel direct du seul Président de la Communauté**, en maintenant le système actuel de désignation des conseillers communautaire au sein des Conseils municipaux. Au cours de deux consultations électorales simultanées, l'électeur serait appelé à se prononcer pour un projet communautaire en élisant un Président et sur un projet municipal en désignant les conseillers municipaux de sa commune.

Le Président serait alors le garant des intérêts communautaires, tandis que les divers conseillers seraient les représentants de leurs communes respectives. Cette perspective assurerait une forte visibilité à l'échelon communautaire puisqu'il serait nettement identifié, tout en préservant à fois l'identité municipale et en renforçant le lien entre la commune et la communauté. Elle serait également applicable, en l'état, dans toutes communautés, quelle que soit leur population. Elle soulève toutefois une difficulté : son adoption imposerait en effet d'introduire une séparation stricte des pouvoirs entre la fonction exécutive et la fonction délibérative au sein du pouvoir communautaire, ce à quoi les institutions locales de notre pays n'ont jamais été accoutumées...

L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires se doit d'être clairement posée.

Néanmoins, la phase de décentralisation qui vient de s'achever semble avoir totalement occulté cette question. Elle est pourtant majeure si l'on souhaite donner une place croissante au citoyen dans la dynamique communautaire. Seule une élection de ce type permettra d'œuvrer dans le sens d'un développement politique, voire démocratique de l'intercommunalité. Cette intercommunalité devenue pleinement représentative devra néanmoins savoir avancer aux côtés d'une intercommunalité participative que les citoyens et la société civile appellent de leurs vœux afin de parvenir à une véritable gestion concertée du territoire communautaire.

Précisons enfin que, derrière l'option retenue, c'est en réalité la nature de l'intercommunalité qui sera définie. Par ailleurs, parce que tous les niveaux de décision territoriale sont liés, cette réforme aura des effets directs sur la globalité de l'architecture institutionnelle de la France.

2.3. Les Conseils de développement des Pays : un relais pour faire remonter les idées ?

Dans le cadre de la plus grande participation des citoyens aux politiques communautaires, mais également d'une coopération renforcée entre les structures, dont nous avons souligné la nécessité tout au long de cette section, il semble indispensable que des ponts puissent être construits entre les Conseils de développement des Pays et les Conseils communautaires (essentiellement de communautés de communes dans la mesure où pour les EPCI dits « urbains », une telle association est prévue par la loi).

Ainsi, on pourrait souhaiter que les Conseils communautaires puissent inscrire à leur ordre du jour, dans des conditions et selon une périodicité à déterminer, une ou plusieurs propositions des Conseils de Développement aux fins de débat ou de délibération.

Comme la Coordination nationale des conseils de développement l'indique, cela n'empêchera pas que « *Les assemblées intercommunales resteront, bien entendu, souveraines mais cela créera un lien régulier entre société civile et élus décideurs* ». ²⁵⁶

SECTION 5 : L'INTERCOMMUNALITE : UN BON NIVEAU POUR PENSER LA STRATEGIE ET LE « DEVELOPPEMENT DURABLE »

Tout au long de ce chapitre, on a décliné les différentes composantes du développement durable (développement, économique, social, culturel, prise en compte de l'environnement et gouvernance) et tenté de montrer en quoi la coopération territoriale avait constitué un apport en matière de développement territorial. Nous verrons à présent que certaines communautés se sont dotées de véritables stratégies de développement et ont parfois mis en œuvre des agendas 21 locaux sur leurs territoires, programme d'actions permettant de donner comme ligne directrice à cette stratégie et aux différentes politiques l'objectif de parvenir au développement durable du territoire.

1. DES COMMUNAUTES A LA RECHERCHE DE LEUR PROJET DE TERRITOIRE

Même si toutes les communautés de communes de Bretagne participent également à une démarche de Pays (doté d'une charte de développement), certaines d'entre elles ont néanmoins ressenti le besoin de se doter d'une démarche plus locale pour l'action intercommunale à mener dans les dix à quinze années à venir. C'est pourquoi, elles sont quelques unes, en Bretagne, à avoir lancé une **démarche d'élaboration d'un projet de territoire communautaire**. On pourra, par exemple, rencontrer des initiatives de ce type dans les Communautés de communes du Pays de Liffré, du Pays de Montfort, du Pays de Bécherel, du Mené, du Pays de Guer, du Pays Glazik, Rance Frémur, du canton de Saint Aubin du

²⁵⁶Coordination nationale des Conseils de développement, *Manifeste : 13 propositions pour développer la démocratie participative territoriale*, 4^{èmes} rencontres nationales des Conseils de développement, 15 & 16 janvier 2004, p.9

Cormier, du canton de Maure de Bretagne, du Pays de la Roche aux Fées, Arguenon Hunaudaye, Fougères Communauté...

L'élaboration d'un projet de territoire permet, grâce à la réalisation d'un diagnostic du territoire intercommunal, la mise en place d'objectifs et de groupes de travail participatifs qui associent la population, aux communautés de communes de mieux connaître leurs atouts, leurs handicaps afin d'orienter leur stratégie de développement et élaborer un plan d'actions.

Ainsi, le projet de territoire de la Communauté de communes du Pays de la Roche aux Fées a pour objectif de doter le territoire d'une identité économique, culturelle et environnementale forte ouverte sur l'extérieur. *« La communauté a 10 ans. Elle entre dans une nouvelle phase. Il faut l'ancrer sur ses habitants et faire participer encore davantage les gens à l'intercommunalité ».*²⁵⁷

**UN PROJET DE TERRITOIRE POUR LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS DE LA ROCHE AUX FEES.
POUR QUOI FAIRE ?**

L'approche pragmatique a prévalu pendant ces 10 ans pour créer les bases du développement économique du territoire. Mais aujourd'hui, chacun a conscience qu'il n'y aura pas de développement économique sans développement global et qu'il est nécessaire pour qu'il continue à se développer face aux territoires voisins, qui sans être forcément des concurrents directs, ont tous réfléchi à l'évolution de leur territoire, de se doter d'un projet de territoire pour les 10 prochaines années.

Pour quels objectifs ?

- ✓ aborder la globalité des enjeux démographiques, sociétaux, économiques, sociaux, culturels et environnementaux auxquels va être confrontée la communauté de communes,
- ✓ partager avec les communes une réflexion commune de développement du territoire pour renforcer les liens communes/CC et par la même déterminer ce qui relève de l'intérêt communautaire,
- ✓ construire une identité propre au territoire,
- ✓ ancrer notre action auprès de la population

Source : Communauté de communes du Pays de la Roche aux Fées, Extrait du document « Elaboration du projet de territoire de la Communauté de communes, Cahier des charges technique », 2004

L'élaboration d'un projet de territoire par une communauté de communes est souvent vue comme l'occasion de « mettre les cartes sur tables » et repartir sur des bases nouvelles afin d'inventer l'avenir. Une telle démarche s'inscrit en quelque sorte dans une volonté de renouveau, de relance de la communauté.

Les Communautés d'agglomération élaborent également des projets de territoire. Ceux-ci ont été prévus par la loi VOYNET et constituent les supports des contrats d'agglomération signés avec la Région et l'Etat dans le cadre du volet territorial du Contrat de Plan Etat Région.

Soulignons également que le projet d'agglomération constitue, bien souvent, un support aux démarches d'élaboration de schémas de cohérence territoriale (SCOT).

L'article 26 de la Loi VOYNET relatif aux projets d'agglomération prévoyait que *« le projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de*

²⁵⁷ Fabienne PANNETIER, Directrice générale des services de la Communauté de communes du Pays de la Roche aux Fées, in « Un schéma de territoire pour une nouvelle dynamique communautaire », *Le Journal de Vitré*, 29 janvier 2004

gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux [...] et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations ».

Le Conseil de développement de l'agglomération est consulté au cours de l'élaboration du projet d'agglomération. Le projet définitif lui est soumis pour avis. Le Conseil peut être saisi de toute question relative à la mise en œuvre du projet.

Compte tenu de la proximité qui existe, en termes d'objectifs et de thématiques, entre les projets d'agglomération et les Chartes de Pays, leur articulation est essentielle. Leur cohérence doit être recherchée. C'est dans cet esprit que Brest Métropole Océane a travaillé puisque « *la Charte de Pays est la sœur jumelle du projet d'agglomération* ». ²⁵⁸

Dans le cadre de leur projet territorial, certaines communautés décident parfois d'intégrer des démarches d'Agendas 21 locaux.

2. L'ÉLABORATION D'AGENDAS 21 COMMUNAUTAIRES

A l'issue du « Sommet de la Terre » qui s'est tenu à Rio en 1992, sous l'égide des « Nations Unies », la promotion du « Développement Durable » (sustainable development) a été retenue comme une priorité par 153 Etats. Un document intitulé « Déclaration de Rio », précisant les 27 principes auxquels devraient dorénavant répondre les politiques publiques, a codifié ce type de développement.

Parallèlement, le 21^{ème} « programme d'action » des Nations Unies a été élaboré et adopté. Connu sous le nom d'« Agenda 21 », ce programme d'actions se décline en quarante chapitres. Les Etats, Régions et l'ensemble des Collectivités territoriales ont été invités à élaborer des « Agendas 21 » afin de favoriser, à tous les niveaux de gouvernance, la mise en œuvre des principes du développement durable.

A la différence des pays nordiques et anglo-saxons, la France a tardé à s'engager dans ces procédures et, à ce jour, une centaine d'Agendas 21 seulement ont été mis en œuvre suite aux « appels à projets » lancés par le Ministère de l'Environnement ²⁵⁹ (outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux). On assiste cependant à une « montée en puissance » de ces démarches et le « Ministère de l'écologie et du développement durable » s'est fixé un objectif de 500 « Agendas 21 » à l'horizon 2006.

En Bretagne, à ce jour, plusieurs communautés se sont engagées dans la réalisation d'un « Agenda 21 » : **Rennes Métropole et Vitré Communauté...** Deux communautés disposent à ce jour d'un Agenda 21 agréé par le Ministère :

- la **Communauté d'agglomération du Pays de Lorient (Cap l'Orient)**

Dès 1998, le Conseil de district de Lorient décidait, à l'unanimité, d'élaborer une « *Charte de l'Environnement et du Développement durable* ». Il s'agissait là d'un document contractuel entre l'Etat et l'agglomération. Cette charte s'est construite autour

²⁵⁸ Audition de Mme Annick CLEAC'H, Première Vice-Présidente de Brest Métropole Océane, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 10 février 2004

²⁵⁹ Le Ministère n'avait pas encore, à l'époque, l'appellation de « Ministère de l'écologie et du développement durable »

de trois grands enjeux touchant aux sphères maritimes, urbaines et rurales de la Communauté, auxquelles s'est ajoutée la « citoyenneté ».

Déclinée en 10 objectifs prioritaires, cette Charte se traduit par 43 actions concrètes. Elle a été signée en février 2002 par une trentaine de partenaires : Etat, Région, Département, Chambres consulaires, Associations locales.

L'élaboration de cette Charte et la dynamique créée à cette occasion ont permis à « Cap l'Orient (qui a adopté, entre temps le statut de communauté d'agglomération) de présenter avec succès sa candidature au titre des « Agendas 21 ». La Communauté d'agglomération du Pays de Lorient a ainsi été la première collectivité de Bretagne à s'être dotée officiellement d'un tel programme d'action.²⁶⁰

- la ***Communauté de communes de Lanvollon Plouha***

Cette Communauté de Communes (15 communes –15 000 habitants) mi-rurale, mi-côtière, s'est engagée, dès mai 2000, à l'occasion du 10^{ème} anniversaire de sa fondation, dans une démarche de « démocratie participative » qui devait la conduire à élaborer un programme d'action en 18 points destiné à la placer dans une logique de développement durable.

Initiée avec le concours de deux associations, l'A.D.E.S. et « Nature et Culture », la démarche a mobilisé quelques 250 personnes, issues des milieux associatifs et socioprofessionnels et obtenu le concours du Département, de la Région et de l'Etat.

Un document : « Le Goëlo, Terre d'Avenir »,²⁶¹ tiré à 10 000 exemplaires et remis gratuitement, à tous les foyers de la Communauté, récapitule la démarche (diagnostic de territoire, analyse de « ferments » reproductibles sur le territoire, descriptif des 18 « pistes d'actions » retenues comme prioritaires par le Conseil communautaire, dont la mise en place d'un « Conseil de citoyens » - sorte de « mini Conseil économique et social » local que nous avons déjà évoqué dans ce rapport - l'éco-mobilité, la reconquête de la qualité de l'eau et des captages, les économies d'eau et d'énergie et la promotion des énergies renouvelables, la promotion d'un tourisme durable). Ces actions structurent une démarche qui se veut globale et systémique, associant largement la population dans le cadre d'une démarche de « démocratie participative » encouragée par les élus.

Cette démarche agréée comme « Agenda 21 général » par le Ministère de l'écologie et du développement durable, en 2003, fait de la communauté de communes de Lanvollon Plouha la première collectivité rurale bretonne à être ainsi officiellement dotée d'un « Agenda 21 ».

L'échelle intercommunale est pertinente pour conduire ce type d'actions car elle permet de mettre en œuvre des actions concrètes, au plus près des habitants.

Il est à noter, cependant, que le processus d'engagement de nouvelles collectivités dans les démarches conduisant à l'élaboration d'Agendas 21 s'accélère. Après la Région, au moins

²⁶⁰ Un document intitulé « Cap l'Orient, Terre d'Avenir » réalisé par l'association « Nature et Culture » et tiré à 10 000 exemplaires résume ce programme

²⁶¹ Nature et Culture, *Le Goëlo, terre d'avenir – Un territoire sur la voie du développement durable*, 2003

deux Départements (Côtes d'Armor et Finistère) ont engagé une telle démarche ; l'Ille-et-Vilaine s'y préparant également.

Tout au long de ce chapitre, on a tenté de montrer dans quelle mesure les actions communautaires ont participé au développement des territoires. Peut-on à présent dire que, prises dans leur ensemble, elles ont contribué au développement de la région toute entière ?

Chapitre 3 :

***Développement local,
développement
régional : une
ambition collective ?***

PLAN

SECTION 1. DES PROJETS DE TERRITOIRES ET UN PROJET REGIONAL...

1. Des projets territoriaux
2. Un projet régional

SECTION 2. ... QUI DOIVENT SE REJOINDRE VERS UNE MEME AMBITION COLLECTIVE

1. Des intérêts communs
2. Un souci de cohérence

Ce qui est bon localement l'est-il aussi pour la région ? Peut-on dire que ce qui sert le développement local sert également le développement régional ? Existe-t-il des cas où développement local et développement régional peuvent se trouver en contradiction ?

Les premières assises régionales des territoires de Bretagne qui se sont déroulées à Morlaix, le 27 novembre 2004²⁶² avaient pour titre : « *Projets territoriaux, projet régional : une ambition collective* ». Cet intitulé distingue bien les deux types de projets (Section 1). Cela signifie bien que l'on est en présence de deux logiques, mais qu'il convient néanmoins de rapprocher et de rendre cohérentes (Section 2).

SECTION 1. DES PROJETS DE TERRITOIRES ET UN PROJET REGIONAL...

On l'a dit dans le chapitre précédent, les communautés qui se lancent dans des projets de territoires à leur échelle, alors même qu'elles participent à une démarche de Pays, le font parce qu'elles ont besoin d'une « démarche qui leur est propre ». On retrouve exactement la même situation entre les projets de territoire et le projet régional. Chaque acteur a besoin de définir son projet, de penser son avenir à son échelle, tout en gardant à l'esprit qu'il s'inscrit dans un environnement où interviennent bien d'autres acteurs qui sont souvent ses partenaires et sans qui ses chances de développement sont souvent plus réduites.

1. DES PROJETS TERRITORIAUX

Cette étude a permis de montrer la diversité des actions que mènent les communautés, mais également les Pays. Les auditions conduites dans le cadre de la préparation de ce travail ont démontré que chaque acteur, par les actions qu'il met en œuvre, pense au développement de son territoire local, mais ne déploie pas une vision régionale. Faut-il lui en vouloir ? Ce constat semble assez logique. Toutefois, dans la pratique, les problématiques rencontrées par chacun des acteurs étant souvent similaires, leurs préoccupations sont, au bout du compte, fréquemment assez proches ; la similitude de certaines chartes de Pays en a témoigné.

Chaque communauté, compte tenu de ses atouts, ses handicaps, ses particularités, met en œuvre une politique qui répond à ses besoins, ou en tout cas, s'efforce d'y répondre. Ainsi, elle mène des actions en matière de développement économique, développement social, développement culturel, des actions en direction de l'environnement... ces diversités se traduisent également par l'élaboration des SCOT qui, parfois, sur des territoires limitrophes, sont tellement similaires que l'on se lance dans des démarches d'interSCOT.

²⁶² Sous-titrées « *Projets territoriaux, projet régional : une ambition collective* », les premières Assises régionales des territoires ont mobilisé plus de 800 acteurs bretons autour des grands enjeux pour l'avenir de la Bretagne. Elles ont été l'occasion pour la Région de préciser les nouvelles orientations de sa politique territoriale régionale et de mettre au point la méthode pour construire, avec ses partenaires, le projet régional et les projets locaux.

2. UN PROJET REGIONAL

Lors des premières assises régionales de territoires, qui se sont tenues à Morlaix le 27 novembre 2004, la Région a précisé les orientations de son nouveau projet territorial de développement.

A cette occasion, Marylise LEBRANCHU, Vice-Présidente du Conseil régional a précisé que « *La Bretagne ne veut pas être une accumulation de projets locaux* ». ²⁶³ Le projet régional se positionne donc comme n'étant pas l'agrégation des projets locaux de développement, mais comme un projet à part entière, à son échelle, au dessus des projets locaux.

Le projet que la Région a mis en débat lors de cette journée s'articule autour de quatre ambitions : ²⁶⁴

- **Positionner la Bretagne parmi les grandes régions en Europe :**
 - en *renforçant l'ouverture et le rayonnement de la Bretagne* et en améliorant sa représentation en Europe et à l'international ;
 - en s'arrimant toute entière à l'Europe par le *développement d'infrastructures* de transports et d'un complexe logistique performant et multimodal (Brest et Quimper à 3 heures de Paris, achèvement de la modernisation de l'axe routier central 164, élaboration d'un schéma régional des transports, de la logistique et des déplacements, favorisant la multimodalité et la prise en compte des objectifs du développement durable) ;
 - en développant une *véritable ambition maritime* bretonne par une coordination et une valorisation des activités liées à la mer et en intégrant la dimension maritime dans toutes les politiques.
- **Trouver les voies d'un nouveau développement économique en donnant la priorité à la haute qualité et en développant les savoirs et les compétences des hommes et des femmes par**
 - la *constitution de pôles territoriaux* associant recherche, enseignement supérieur, système de formation et entreprises ;
 - le *développement des services aux personnes, des potentialités de l'économie résidentielle, des perspectives de l'économie sociale et solidaire* ;
 - la mise en place réelle d'un *système de formation tout au long* de la vie qui offre à chacun, notamment les moins formés et les plus démunis, une chance de rebond ;

²⁶³ Discours de Marylise LEBRANCHU, *Première Vice-Présidente du Conseil régional de Bretagne* lors des assises régionales des territoires de Bretagne, Morlaix, 27 novembre 2004

²⁶⁴ Région Bretagne, *Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, document de travail remis le 27 novembre 2004, lors des assises régionales des territoires de Morlaix

- **Donner toutes leurs chances aux territoires de Bretagne en leur offrant à chacun les moyens d'exprimer leur vocation propre, tout en développant des liens de solidarité forts avec le reste de la région en :**
 - développant une *Bretagne de la complémentarité et de la solidarité entre territoires*. Il faut, pour cela, renforcer l'attractivité des villes bretonnes, développer leurs fonctions et en améliorer la visibilité, et les conforter dans leur rôle de pôles territoriaux, développer les réseaux territoriaux, notamment ceux qui unissent les villes, conforter les fonctions métropolitaines de Rennes et Brest, en complémentarité avec le réseau des villes bretonnes et avec Nantes-Saint-Nazaire, inscrire les territoires centraux de la Bretagne dans la dynamique régionale, contribuer à un développement harmonieux villes-campagnes.
 - assurant *l'équité territoriale*. Cela passe par une réaffirmation de la solidarité envers les territoires les plus fragilisés, la capacité de chaque territoire à inventer son propre projet de développement et à le mettre en œuvre, autour de fonctions propres, l'objectif du développement des infrastructures et des usages des STIC pour le plus grand nombre, le développement d'une offre de déplacement et de transports performante.
- **Inventer un modèle de développement solidaire et de qualité en :**
 - offrant aux *jeunes* des réponses pertinentes à leurs attentes spécifiques ;
 - développant des réponses efficaces à la *demande de services* et en favorisant favoriser le maintien d'un réseau de *service public* bien réparti sur le territoire ;
 - en élaborant collectivement des réponses *sanitaires et sociales* adaptées aux évolutions profondes de la démographie et des modes de vie ;
 - en relançant et en organisant *l'offre de logement* autour d'un outil commun : l'établissement public foncier ;
 - en valorisant *l'identité bretonne* et en renforçant *la vie culturelle* ;
 - en soutenant les *pratiques sportives et favoriser l'accès aux loisirs* ;
 - en développant une *exemplarité environnementale* (qualité des eaux, gestion concertée du littoral, valorisation du patrimoine naturel, politique de l'énergie)

Une fois les grandes lignes de ce projet régional mises en débat, on constate que les préoccupations qu'il soulève sont également celles prises en compte par les acteurs locaux et auxquelles ils tentent également d'apporter une réponse à leur échelle. Chacun, à son niveau essaie donc de s'attaquer aux problèmes rencontrés. Les politiques locales de développement et la politique régionale convergent donc vers une ambition collective.

SECTION 2. ... QUI DOIVENT SE REJOINDRE VERS UNE MEME AMBITION COLLECTIVE

Projets territoriaux et projet régional vont dans un sens commun et s'enrichissent mutuellement. Ils poursuivent, le plus souvent, les mêmes intérêts avec des politiques qui leur sont propres mais, qu'à un moment ou un autre, ils tentent de mettre en cohérence pour l'intérêt du développement de la Bretagne.

1. DES INTERETS COMMUNS

1.1. Des projets locaux qui participent au développement régional

Les communautés, ainsi que les Pays, participent, par leurs actions, au développement régional, soit parce qu'ils peuvent inspirer la politique régionale, soit parce qu'ils mettent en œuvre des actions qui font sentir leurs effets, non pas seulement localement, mais à une échelle plus vaste.

Tout d'abord, certaines démarches locales ont pu, par le passé, être reprises au niveau régional. C'est ainsi le cas du programme de formation « Ariane » du Conseil régional. Le deuxième plan régional de développement des formations professionnelles trace les orientations pour faire évoluer l'offre de formation en Bretagne. L'objectif principal de la démarche est d'adapter l'offre aux besoins des personnes et de l'économie. Comme le premier plan « Ariane » de 1996, le plan « Ariane 2 », adopté par le Conseil régional en 2002, s'est appuyé à la fois sur un diagnostic de l'emploi et de la formation en Bretagne, ainsi que sur une consultation de l'ensemble des acteurs dans ce domaine ; une démarche originale proche de celle menée quelques années plus tôt, par le CODESPAR (actuel Conseil de développement du Pays de Rennes) à son échelle, plus locale.

Ensuite, des actions lancées par des Pays ont pu entraîner des retombées régionales. Les exemples sont nombreux en matière d'initiatives touristiques et culturelles. Ainsi, l'organisation de l'opération « 2003 : Année GAUGUIN » par le Pays de Cornouaille a eu des retombées bien au-delà du seul territoire du Pays. Tout le département du Finistère a senti les effets de cette opération sur la fréquentation touristique. Cette initiative a également eu des retombées positives en termes d'image pour la Bretagne ; concourant, de fait, à œuvrer dans le sens du développement régional. D'autres événements portés par des acteurs locaux participent également à l'attractivité et à la promotion de la Bretagne, c'est par exemple le cas des opérations « Brest 92, 96, 2000 et 2004 » et de festivals de renommée nationale, voire internationale, comme celui des « Vieilles Charrues » à Carhaix ou du festival Interceltique de Lorient...

Enfin, les initiatives de ce type peuvent également venir des socioprofessionnels. Ainsi, les Conseils de développement de Rennes et de Nantes ont-ils pris l'habitude, ces derniers, mois, de se réunir pour aborder les grands enjeux relatifs au développement des deux agglomérations, et par incidence, des deux régions. Une action commune a par exemple été menée en faveur de la réalisation de la ligne à grande vitesse Bretagne / Pays de la Loire. Ce type d'actions concourt au développement des deux régions.

Chaque Pays, chaque territoire local, va donc se servir de ses atouts et les valoriser pour ensuite, contribuer au développement régional.

1.2. Des projets régionaux qui participent au développement de la Bretagne et des territoires qui la composent

Les actions menées par la Région concourent au développement des territoires locaux, en les désenclavant (démarches pour obtenir la réalisation dans les délais prévus de la ligne à grande vitesse Bretagne Pays de la Loire, modernisation de la RN 164...), en améliorant leur offre de formation, en leur apportant un soutien dans les problématiques foncières qu'ils peuvent rencontrer actuellement (renchérissement et pénurie) par la mise en place d'un établissement public foncier régional, en mettant en œuvre des actions en faveur de la reconquête de la qualité des eaux qui concerne chaque bassin versant...

Cette cohérence dans les objectifs poursuivis est un facteur de cohésion entre les acteurs bretons. Comme l'indique la Région, *« Dans un contexte de fortes concurrences entre elles, les Régions qui sauront le mieux faire partager leur projet de développement disposeront d'un atout décisif. En d'autres termes, à la compétition entre régions, doit répondre la recherche d'une très forte cohésion en interne des territoires bretons qui, dans une logique gagnant-gagnant, doivent développer les coopérations et les effets de réseaux. La recherche de la complémentarité et de la solidarité doit primer sur la concurrence entre territoires. Il s'agit là de décroquer les logiques des uns et des autres, de créer les plus larges synergies, d'emporter l'adhésion des différents acteurs du développement et, plus largement, de l'ensemble des habitants de la région. Il convient pour cela de développer des démarches collectives faisant se joindre des sphères souvent étanches les unes par rapport aux autres : entreprises, institutions, associations, économie sociale, monde de l'enseignement, etc... Il faut enfin trouver les canaux nouveaux de concertation et de démocratie participative permettant de mobiliser le plus largement possible tous ceux qui vivent ensemble et construisent l'avenir régional »*.²⁶⁵

2. UN SOUCI DE COHERENCE

2.1. Pourquoi ?

Pour favoriser la mutualisation des actions locales et régionales et, parce que, comme l'indique la Région, *« la cohésion et l'audace n'étant cependant ni l'une ni l'autre spontanées, il appartient aux acteurs des territoires de se donner une méthode commune et des outils partagés pour mieux travailler ensemble, pour poursuivre des objectifs identiques, développer les synergies. Chaque catégorie d'acteurs a ses spécificités, ses compétences, ses orientations et sa légitimité. Il s'agit simplement de faire en sorte que chacun sache ce que fait l'autre et que des règles du jeu soient clairement affichées.*

Les Régions ont, dans cet exercice, un rôle tout particulier à assumer : celui « d'ensembliser ». L'élaboration de schémas régionaux sera un outil privilégié de mise en cohérence et de concertation : schéma régional de développement économique, dont la Région va demander à l'Etat la responsabilité, schéma des transports et des déplacements, schéma des formations, schéma du tourisme, charte des espaces côtiers, schéma éolien ».

²⁶⁵ Région Bretagne, *Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, document de travail remis le 27 novembre 2004, lors des assises régionales des territoires de Morlaix

Néanmoins, « cohérence » ne signifie pas « prépondérance » de la Région sur les actions locales. Chaque territoire local doit rester maître de son développement. « *La Région ne va pas dicter ce que les territoires doivent faire* ». ²⁶⁶

2.2. Comment ?

Comment assurer ce minimum de cohérence régionale sans brider les projets locaux ? Différents outils sont projetés par la Région pour y parvenir.

2.2.1. Des instances de concertation et de mise en cohérence

La cohérence des actions des différents acteurs passe par leur dialogue, leur concertation de tous les instants. La Région a d'ores et déjà mis en place ou prévu de mettre en place un certain nombre d'instances visant cet objectif :

- une **Conférence territoriale régionale**, réunissant Région, Départements, Communautés urbaine et d'agglomération, et la Conférence des villes Bretonnes, se réunissant trois fois par an pour harmoniser les positions ou dégager des consensus offensifs sur les grandes questions d'intérêt régional ;
- une **Conférence des affaires européennes** se réunissant spécifiquement pour harmoniser les positions bretonnes sur les affaires européennes et la coopération décentralisée ;
- un **Conseil régional des espaces côtiers** pour œuvrer vers une gestion concertée du littoral.

Toutefois, dans le cadre de ces instances, il conviendra de veiller à ce que chacun puisse s'exprimer. Les structures trop lourdes ne s'y prêtent pas. Il faut donc trouver un mode de fonctionnement souple, une composition à taille humaine favorisant l'échange le plus large et le plus ouvert, condition indispensable d'efficacité.

2.2.2. Une association des Pays

La Région a dit, à maintes reprises, qu'elle entendait appuyer son action sur les Pays. Ces derniers semblent donc des partenaires incontournables. Leur association à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet régional est essentielle et a d'ailleurs été actée par la Région ; ce dont on doit se féliciter.

En effet, les vingt et un Pays bretons ont d'ores et déjà été associés lors de ***l'élaboration du Schéma régional d'Aménagement du territoire « Bretagne 2015 »***. Ils le sont, et le seront de nouveau, à l'occasion de la préparation du nouveau projet de développement régional présenté par le nouveau Conseil régional et qui devrait aboutir à un nouveau « Contrat pour la Bretagne ».

²⁶⁶ Marylise LEBRANCHU, *Première Vice-Présidente du Conseil régional de Bretagne*, discours prononcé lors des assises régionales des territoires de Bretagne, Morlaix, 27 novembre 2004

Cette co-construction du développement régional par la Région et les Pays ne devrait pas s'arrêter là puisque d'autres initiatives s'inscrivent également dans le même sens :

- **des assises régionales des territoires**, réunissant l'ensemble des acteurs des Pays (élus et Conseils de développement), se réuniront une fois par an pour faire le point sur les grandes orientations du projet régional ; la première réunion ayant eu lieu le 27 novembre 2004.
- le **Conseil régional réunira périodiquement les Présidents des Pays et des Conseils de développement** pour les écouter et faire le point avec eux sur les problématiques d'aménagement.

2.2.3. Des outils de mise en cohérence

Outre la nécessaire concertation sur les grandes lignes directrices du projet de développement pour la Bretagne, les acteurs, au premier chef desquels la Région, doivent se doter d'outils permettant d'assurer et de mettre en pratique cette cohérence. La loi lui confie d'ailleurs ce rôle stratégique de mise en cohérence et de coordination des initiatives à l'échelle de son territoire dans plusieurs domaines. C'est pourquoi, la Région s'investira dans les démarches de nature stratégique et fédératrice. *« Elle a la volonté de développer sa fonction « d'ensemblier » des initiatives territoriales »*.²⁶⁷

Ainsi, elle a annoncé sa volonté de s'investir, dès 2005, dans la réalisation des schémas prévus par la loi et de démarches de concertation : schéma régional de développement économique, schéma régional des transports et des déplacements, stratégie régionale de l'emploi formation, réflexion autour de la gestion intégrée des zones côtières et schéma régional de développement du tourisme.

Aux yeux du CESR, ces initiatives vont dans le bon sens, d'autant plus que, dans le même temps, la Région a annoncé vouloir se doter d'une *« nouvelle politique territoriale. Cette volonté forte de passage à une culture de projet se traduira notamment dans le domaine de la politique territoriale qui sera profondément refondue, au terme d'une démarche collective lancée à l'occasion des Assises régionales des territoires »*.²⁶⁸ Une dynamique de projet va dans le sens d'une cohérence accrue des actions.

La contractualisation entre les territoires, de la Région avec les territoires infrarégionaux, est le bon moyen pour parvenir à cette logique de projet et à cette recherche de cohérence et de vision régionale du développement. Comme l'indique la Région, cette contractualisation va *« permettre, au terme d'une réflexion approfondie avec [ses] partenaires, une meilleure répartition des rôles et des fonctions, un décroisement des financements, chaque niveau de collectivité ayant vocation à concentrer ses moyens sur ses propres priorités. Cela signifie que, dans le cadre du contrat, l'action régionale se déterminera en fonction d'objectifs plus qu'en fonction de critères techniques, qu'elle cherchera la responsabilisation de ses partenaires sur des résultats à atteindre, qu'elle sera conditionnée à une définition préalable de projets stratégiques locaux s'inscrivant dans la définition de l'intérêt régional »*.²⁶⁹

²⁶⁷ Région Bretagne, *Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, document de travail remis le 27 novembre 2004, lors des assises régionales des territoires de Morlaix

²⁶⁸ Région Bretagne, *Ibid.*

²⁶⁹ Région Bretagne, *Ibid.*

Ces partenaires sont les Départements, les Pays, les communautés... Soulignons d'ailleurs que l'intercommunalité généralisée en Bretagne est un atout pour la Région car elle va lui permettre de parvenir plus facilement, et plus rapidement, à une cohérence des projets locaux (communaux) à l'échelle de la Bretagne.

Reste une question en suspens : l'indispensable articulation entre le Schéma régional d'aménagement du territoire « Bretagne 2015 » et les Schémas de cohérence territoriale en cours d'élaboration. Faut-il, pour cela, que la Région exerce une rôle de coordination des SCOT, sous quelle forme ?

Le CESR sera amené à se prononcer sur le détail du projet de la Région dans les prochains mois.

Chapitre 4 :

***Des progrès restent à
accomplir***

PLAN

SECTION 1. DES COMPETENCES A RENFORCER

SECTION 2. VERS UN REDECOUPAGE DE LA CARTE DES TERRITOIRES EN BRETAGNE ET DES MISSIONS DE CHACUN ALLANT DANS LE SENS D'UNE SIMPLIFICATION

1. Un redécoupage territorial ?
2. Des missions clarifiées

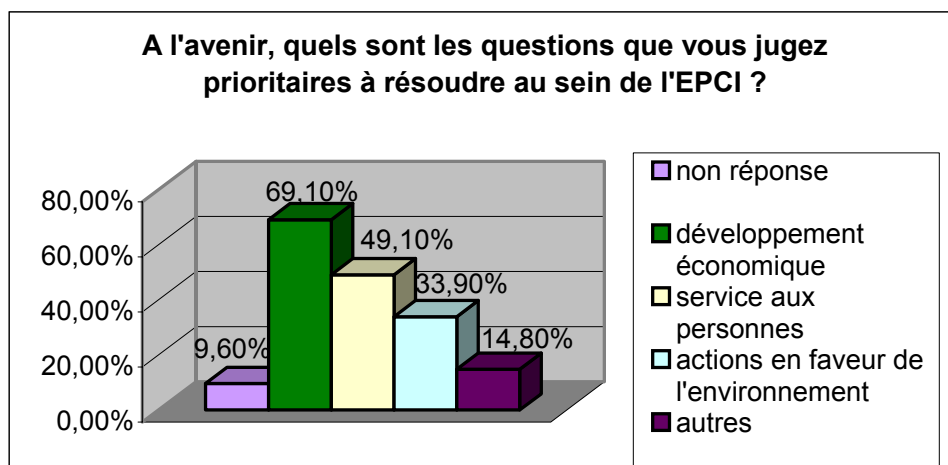
Tout au long de cette étude, nous avons montré que la coopération territoriale a permis à la Bretagne de se développer depuis l'après-guerre et que les communautés, dans les domaines de compétences qui leur ont été transférées, mais également dans d'autres domaines dont elles se sont saisies, ont mis en œuvre des actions permettant de répondre aux besoins et aux attentes des acteurs de leur territoire.

Néanmoins, certaines de ces compétences pourraient être exercées de façon encore plus complète, et de nombreux problèmes prioritaires restent à régler (Section 1). Par ailleurs, alors que de nouveaux acteurs (communautés, Pays, Région...), agissant sur de nouvelles échelles territoriales adaptées aux problématiques de développement sont apparues, les acteurs et territoires traditionnels n'ont pas été remis en cause. Les citoyens peuvent donc se sentir perdus dans ce paysage institutionnel dont l'horizon se charge à chaque réforme. C'est pourquoi, il conviendrait sans doute, à présent, d'envisager un redécoupage de la carte des territoires et des missions dans le sens d'une plus grande simplification (Section 2).

SECTION 1 : DES COMPETENCES A RENFORCER

Sur quelles priorités devra porter l'action des communautés dans les prochaines années ? C'est la question que le CESR de Bretagne a posé aux maires dans le questionnaire qu'il leur a adressé et dont voici les principaux enseignements.

A l'avenir, parmi le développement économique, le développement des services aux personnes ou encore les actions en faveur de l'environnement, les priorités à donner aux actions communautaires sont variables d'une commune à l'autre. Si certaines maires affirment que leur EPCI à fiscalité propre de rattachement doit conserver une seule grande priorité, d'autres déclarent, au contraire, que la politique intercommunale doit se structurer autour de deux, voire trois grandes priorités.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

NB : Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait de réponses multiples (4 au maximum)

Compétence phare des communautés, le développement économique du territoire est encore considéré par plus deux maires sur trois comme la question prioritaire à traiter pour

les prochaines années. Viennent ensuite l'implantation des populations et les services aux personnes, puis les actions en faveur de l'environnement.

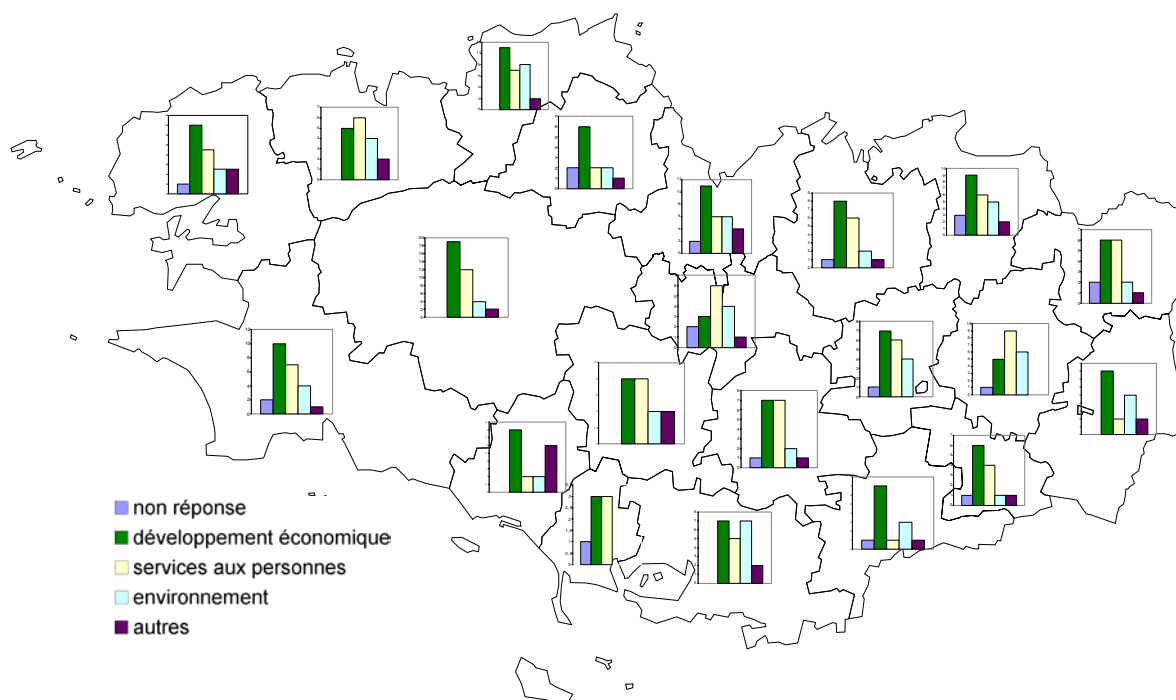
Cette hiérarchie des priorités n'est cependant pas la même selon le type d'EPCI. Dans les *communautés de communes*, le *développement économique* (70,4%) et les *services aux personnes* arrivent en tête (52,5%). Dans les *communautés d'agglomération*, si le *développement économique* est également jugé comme le problème prioritaire (61,7%), il est suivi par les actions en faveur de *l'environnement* (53,2%). Enfin, dans la *communauté urbaine de Brest* toutes les communes interrogées citent le *développement économique* comme le problème prioritaire. Ensuite, seule une commune sur quatre évoque les services aux personnes.

Les autres priorités citées par les communes sont dans l'ordre d'importance : l'aménagement du territoire intercommunal (transports, mise en cohérence des PLU...), la démocratie locale et enfin, l'organisation des services intercommunaux.

Il est, toutefois, intéressant de constater que les priorités voulues par les communes pour leur communauté ne sont pas toujours les mêmes d'un Pays à l'autre.

Aurait-on alors des préoccupations différentes selon les Pays, la localisation du territoire ?

LES QUESTIONS PRIORITAIRES A RESOUDRE AU SEIN DE L'EPCI (SELON LE PAYS)



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Dans 18 Pays sur 21, les maires considèrent que le développement économique constitue l'action prioritaire pour la communauté. Toutefois, certains d'entre eux, comme dans les Pays de Ploërmel, Pontivy, Auray (tous les trois limitrophes) et Fougères, le positionnent au même plan que les actions en faveur des services aux personnes.

Trois Pays se distinguent néanmoins des autres en plaçant les services aux personnes au premier plan des priorités que l'action communautaire doit se fixer : les Pays de Rennes, Morlaix et du Centre-Bretagne. Existe-t-il des raisons à cela ? Ces Pays ne présentent, cependant, pas les mêmes caractéristiques.

On note également que, dans le Pays de Vannes, territoire où se concentrent de multiples conflits d'usages par la présence du Golfe du Morbihan,²⁷⁰ l'environnement semble aussi prioritaire que le développement économique selon les maires.

Enfin, si l'on analyse ces réponses sous l'angle du poids démographique de la commune, on remarque que, *quel que soit le poids démographique de la commune, le développement économique apparaît en tête des priorités*. En revanche, les communes entre 2 000 et 9 999 habitants placent les actions en faveur de l'environnement avant celles relatives aux services aux personnes (alors que les communes de moins de 2 000 et de plus de 10 000 habitants positionnent les services aux personnes après le développement économique, mais avant les actions en matière d'environnement).

A ce stade du raisonnement, on peut relever un paradoxe apparent. Les maires disent que la communauté a des actions prioritaires à mener, mais ils sont 49,5% à ne pas vouloir que le poids de celle-ci s'accroisse (contre 43,8% à le vouloir).

Mais, ces réponses sont-elles réellement contradictoires ? A priori, ce ne serait pas le cas. Cette apparente contradiction s'explique, en réalité, assez facilement. En effet, les actions prioritaires à mener relèvent des compétences transférées à la communauté. Cela veut-il dire que les communautés n'exercent pas les compétences qui leur ont été transférées autant que les maires le souhaiteraient ? On peut le penser. Cela confirmerait donc l'analyse qui a déjà été portée au cours de cette étude et qui tend à reconnaître l'existence de compétences plus ou moins bien exercées, mises en actions ; et qu'il convient par conséquent, de renforcer.

SECTION 2 : VERS UN REDECOUPEGE DE LA CARTE DES TERRITOIRES EN BRETAGNE ET DES MISSIONS DE CHACUN ALLANT DANS LE SENS D'UNE SIMPLIFICATION

1. UN REDECOUPEGE TERRITORIAL ?

« Les territoires se superposent, se juxtaposent et on ne sait plus très bien qui fait quoi ». Voici le regard que portent certains acteurs sur l'actuelle organisation territoriale de la France. Il est vrai que la multiplicité des territoires (commune, canton, communauté, arrondissement, Pays, Département, Région..., sans parler des territoires statistiques de l'INSEE comme les bassins de vie) nuit à leur bonne lisibilité.

Il faut préciser que certains de ces territoires correspondent à des découpages administratifs et semblent, par conséquent, inadaptés aux besoins des populations. Doit-on s'attendre, avec le temps, à un ajustement de ces limites territoriales aux besoins des population ?

²⁷⁰ CESR de Bretagne, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*, Rapporteurs : Pierre EUZENES et François LE FOLL, juin 2004

1.1. Les acteurs territoriaux sont-ils concurrents ou complémentaires ?

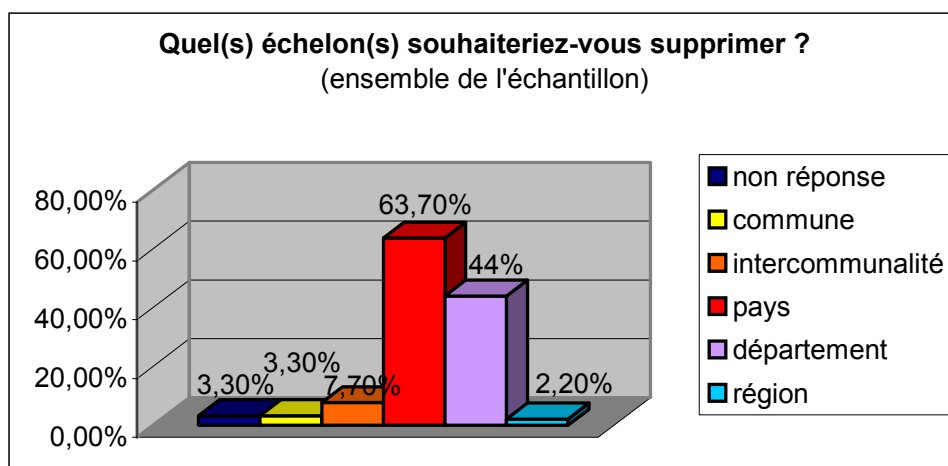
Les maires de Bretagne sont très partagés sur l'idée qu'il existe une concurrence ou une complémentarité entre les territoires. Ils sont en effet **45% à considérer que les territoires sont complémentaires, contre 43,4% à penser qu'ils sont concurrentiels**.

La proportion de communes à penser que les territoires sont complémentaires est néanmoins accrue par les communes des EPCI urbains. En effet, la proportion de communes de communautés d'agglomération considérant que les territoires sont complémentaires (44,7%) est strictement égale à celle des communes pensant que l'on est dans une situation de concurrence. Quant aux communes de Brest Métropole Océane, elles sont 3 sur 4 à considérer que les différents acteurs du territoire sont complémentaires.

Soulignons enfin que les communes isolées ressentent beaucoup plus cette concurrence (à 58,3%). Sur ce sujet, il faut tout de même préciser que les différents acteurs territoriaux qui sont vus comme étant en concurrence n'ont pas tous les mêmes statuts, la même reconnaissance, les mêmes missions. Ainsi, il convient de différencier les structures de projets (Pays) et les structures de décision (Communauté de commune avec levée de l'impôt). Ces deux types de structures ne se superposent pas, mais se complètent puisqu'elles agissent à deux niveaux différents.

1.2. Faut-il supprimer un échelon ?

Le questionnaire adressé aux maires de Bretagne montre que la quasi totalité (92,4%, soit 97 maires) des maires déclarant qu'il y a une certaine concurrence, confusion (43,4% des communes, soit 105 communes sur 242)... entre les acteurs du territoire souhaitent qu'un ou plusieurs échelons soi(en)t tout simplement supprimé(s). Mais lequel ?



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Le nombre de citations est supérieur au nombre d'observations du fait de réponses multiples (5 au maximum)

Précision importante : ces résultats ne portent que sur les maires s'étant prononcés sur l'existence d'une concurrence territoriale et la nécessité de supprimer un échelon, c'est-à-dire 97 communes sur les 242 de l'échantillon total de l'enquête

Parmi ces communes :

- 63,7% des communes (soit 58 communes) ayant répondu qu'il existe une concurrence entre les territoires (43,4% des communes, soit 105 communes sur 242) et qu'il convient

de supprimer un échelon (soit 97 communes) veulent supprimer les Pays, soit le quart de l'échantillon total des maires ayant répondu à l'enquête du CESR ; ce qui confirme, comme on l'a dit dans la partie 2, que le Pays doit encore prouver son utilité.

- 44% des communes (40 communes) souhaitant une suppression veulent celle du Département, soit 18% des communes ayant participé à l'enquête. On peut néanmoins noter que les communes en communautés de communes sont proportionnellement moins nombreuses (38,6%) que celles en communautés d'agglomération à vouloir la suppression du Département (65%). Le département, on le voit, a sans doute une action mieux identifiée en milieu rural. Cette analyse est confirmée par le fait que les communes de moins de 10 000 habitants qui sont favorables à la suppression d'un échelon citent, en premier lieu, les « Pays » (64,7%), puis les Départements (42,3%) ; alors que les communes de plus de 10 000 souhaitent, pour leur part la suppression, en premier lieu, des départements (66,7%), et en second lieu des « Pays » (50%). On croirait donc davantage aux départements en milieu rural qu'en milieu urbain, et inversement pour les Pays.

Dans un souci de simplification, ne pourrait-on pas faire en sorte, comme le suggèrent certains, que Pays et Communautés ne forment plus qu'un, sur un seul et même territoire. A terme, ne peut-on pas penser que le périmètre des communautés sera celui des actuels Pays ?

Pour certains observateurs, seule une coïncidence entre l'échelle stratégique du Pays et le niveau opérationnel de la maîtrise d'ouvrage est à même de conférer une véritable consistance à la notion de Pays. Quelques exemples de Pays organisés sous la forme « mono-communautaire » existent ailleurs qu'en Bretagne (Pays d'Ancenis, Loudunais, Saulnois, autour de Château-salins, Haute Saintonge, Diois...). Même si un tel modèle serait gage de simplification, il ne serait néanmoins pas sans présenter des risques. De très vastes communautés dilueraient considérablement la place des communes dans leurs groupements, au risque de transformer ces derniers en de lointaines structures technocratiques (sauf à profondément changer leur nature et leur mode de composition). Enfin, des Pays, plus institutionnalisés ne risqueraient-ils pas d'avoir pour conséquence un certain appauvrissement en termes d'innovation, de partenariat et de participation ?

Nous n'en sommes pas encore là. A l'heure actuelle, le Pays reste un nouvel échelon qui s'ajoute ou concurrence d'autres structures existantes. Ainsi, on peut identifier deux groupes de collectivités :

- **la commune - le canton - le Département**, filière historique à dominante de gestion ;
- **la communauté - le Pays - la Région**, filière contemporaine à dominante de projet.

Si, dans un souci de simplification, le législateur était conduit à supprimer certaines collectivités, il faudrait probablement, par souci de cohérence territoriale, choisir entre les deux groupes présentés ci-dessus. Cette réflexion devra prendre en compte la recherche d'un meilleur positionnement des territoires et des acteurs au regard des enjeux européens, mais aussi locaux, notamment la prise en compte des attentes des populations et les réponses à leur apporter.

Simplifier ne se fait cependant pas toujours sans heurt. Par exemple, Thierry BURLLOT, Président de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha, qui a simplifié la gestion de l'eau sur son territoire, il y a quelques années, en supprimant un certain nombre de syndicats précise que « *certaines élus n'y étaient pas toujours favorables (en supprimant des syndicats intercommunaux, on a, par la même occasion, privé un certain nombre d'élus des indemnités afférentes)* ». ²⁷¹

Bien d'autres motifs tels que les habitudes, la popularité d'un échelon, les solidarités locales... rendent difficiles de telles évolutions.

2. DES MISSIONS CLARIFIEES

A défaut de supprimer des échelles territoriales, il serait tout du moins possible de clarifier les missions de chaque acteur afin que le paysage soit plus aisément compréhensible et que chaque échelon agisse sans doublons, avec efficacité. En effet, on constate aujourd'hui un éparpillement des compétences entre toutes les structures. La redistribution de compétences pleines et entières clarifierait la situation et offrirait la possibilité d'identifier une véritable structure responsable.

« Les territoires ont besoin de simplification. La gestion des demandes de subventions est l'exemple même de la complexité à œuvrer pour le développement local. On est confronté à une dispersion des interlocuteurs (Europe, Etat, Région, Département...). Désigner un chef de file chargé d'être le seul interlocuteur des acteurs locaux serait indispensable dans ce domaine ». ²⁷²

« Avec la nouvelle phase de décentralisation, on n'a pas encore atteint l'objectif de simplification. Le seul moyen d'y parvenir serait de désigner des chefs de file chargés d'être les interlocuteurs des acteurs locaux ». ²⁷³

Cette notion de chef de file est souhaitée par de très nombreux acteurs, dans un souci de cohérence et d'efficacité de l'action publique. La notion de chef de file a été inventée pour faire travailler les collectivités locales ensemble.

Cette notion de chef de file reste, toutefois, juridiquement à construire. En effet, si le concept est à présent inscrit dans la Constitution, il ne l'est pas de façon expresse. Par ailleurs, la Constitution reste floue sur l'institution à mettre en place pour assurer une organisation commune.

Il est évident que la notion de chef de file introduit l'idée de tutelle, même si on le réfute. On est donc en présence d'une nouvelle conception de la tutelle. Alors qu'auparavant, on avait une tutelle imposée, on entre désormais dans une tutelle négociée.

La France est le seul exemple de pays où l'on ne reconnaît pas de pouvoir de réglementation d'une collectivité locale sur les autres collectivités locales la composant. La situation est

²⁷¹ Audition de M. Thierry BURLLOT, Président de la Communauté de communes de Lanvollon-Plouha, par la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

²⁷² Thierry BURLLOT, *Ibid.*

²⁷³ Mme Françoise GATEL, Présidente de la Communauté de communes du pays de Châteaugiron, audition devant la Commission « Aménagement du territoire et environnement » du CESR de Bretagne, le 26 janvier 2004

sensiblement différente en Espagne. En France, la tradition jacobine fait qu'une collectivité locale est l'égale d'une autre collectivité locale.

A l'inverse, la notion de chef de file est rejetée souvent comme le signe d'un nouveau jacobinisme régional... En effet, la collectivité qui semble le plus à même d'être investie de cette fonction semble d'abord être la Région. Toutefois, cette décision n'est pas laissée à la liberté des acteurs dans la mesure où c'est la loi qui doit définir le chef de file. Cependant, la loi ne pourra pas imposer à une collectivité locale de devenir chef de file (en raison du principe de libre administration des collectivités locales). Le Conseil constitutionnel sera donc amené à trancher à chaque fois que cela pourra être nécessaire ; ce qui n'ira pas, de fait, dans le sens de la simplification souhaitée initialement.

La négociation et la convention entre partenaires, jusqu'à la mise en avant concertée d'un chef de file régional serait un aboutissement positif de la dynamique régionale de coopération locale dont nous avons analysé le fort développement en Bretagne tout au long de ce travail.

Ce qu'il faut retenir... (Partie 3)

La coopération territoriale a-t-elle contribué au développement des territoires de Bretagne ?

En Bretagne, les communautés qui se sont constituées ont clairement participé au développement des territoires ; tout d'abord en prenant à leur charge la **gestion** de services que les communes ne pouvaient pas, ou plus, assumer seules ; ensuite par les **projets de territoire** qu'elles ont mis en œuvre à leur échelle, parfois dans le cadre de l'élaboration d'un « Agenda 21 ».

L'enquête réalisée par le CESR auprès des Maires de Bretagne permet de bénéficier d'une photographie de leur appréciation sur l'apport des actions communautaires.

Dans leur majorité, les maires considèrent que **les actions communautaires ont positivement contribué au développement territorial** (communauté et communes confondues).

Toutefois, leur appréciation sur les actions de la communauté varie selon les domaines (développement économique, attraction des populations, environnement). **En matière de développement économique, l'action communautaire est jugée positive.** En **matière d'attraction des populations et de services aux personnes, le bilan est plus mitigé.** S'il est **positif en matière de transport, d'accès aux loisirs et d'habitat**, il l'est en revanche moins (**neutre ou négatif**) **en ce qui concerne la présence de services** marchands et de commerces, de services de soins, de formation et d'organisation de manifestations (sportives, culturelles, touristiques...). Enfin, en **matière d'environnement, l'action de la communauté semble avoir été un « plus » pour le territoire**, même si les maires dressent un bilan plutôt neutre ou négatif en ce qui concerne la protection, la distribution et le traitement de l'eau.

Ces appréciations sont, cependant, à *nuancer selon le type de territoire considéré* puisque, globalement, le questionnaire fait ressortir que, selon les maires, **les actions menées par les EPCI présentent des effets bénéfiques à l'échelle communautaire, mais neutres ou négatifs à l'échelle communale.** Toutefois, **il ne faut pas opposer développement intercommunal et développement communal.** Une action positive pour le territoire de la Communauté ne se fait pas au détriment de la commune. Comme l'indiquent certains maires, **ce qui est bon pour la communauté l'est aussi pour la commune.** Rappelons que la communauté a vocation à porter un projet intercommunal, donc des projets communautaires, c'est-à-dire d'intérêt communautaire. Or, **l'intérêt communautaire ne correspond pas simplement à l'addition des intérêts communaux.**

Enfin, l'appréciation portée par les maires sur les actions communautaires est également *variable selon le type d'EPCI* comme le montre le tableau ci-après.

UN APPORT DIFFERENCIE DES ACTIONS COMMUNAUTAIRES SELON LE TYPE D’EPCI

	Apport positif pour le territoire intercommunal et la commune	Apport positif pour le territoire intercommunal et neutre ou négatif pour la commune	Apport neutre ou négatif pour le territoire intercommunal et la commune
Communauté de communes	Emploi, loisirs, culture, habitat, protection & mise en valeur de l’environnement.	Développement économique	Services marchands, commerce, sanitaires et sociaux, formation, transport, manifestations diverses, eau
Communauté d’agglomération	Transport, habitat, protection & mise en valeur de l’environnement	Développement économique, services marchands, commerces, formation, loisirs	Services sanitaires et sociaux, manifestations, eau
Communauté urbaine	Tous sauf	-	Services sanitaires et sociaux

Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

Il convient toutefois de noter une constante dans tous ces résultats : *l’absence d’apport de l’action communautaire, aux yeux des maires, en matière d’action sanitaire et sociale. Il s’agit donc là d’une question que les EPCI devront intégrer dans leurs futures actions, en relation avec les Départements.*

S’il y a également un autre *défi que l’intercommunalité devra relever* à l’avenir, c’est bien celui de la *démocratie*.

En effet, les structures de coopération ne sont pas, à l’heure actuelle, le résultat d’un processus électif direct. C’est ainsi que les Conseils communautaires sont formés de représentants des Conseils municipaux désignés comme délégués communautaires. On reproche donc assez fréquemment à la coopération territoriale un certain manque de légitimité démocratique.

Par ailleurs, les *citoyens semblent s’en désintéresser*. Le plus souvent, ils *connaissent la communauté uniquement par les services qu’elle propose et qui bénéficient d’une visibilité quotidienne* : la collecte, le tri et la valorisation des ordures ménagères, les actions liées à la petite enfance et à la jeunesse, le sport (animation, équipements sportifs...), ainsi que les transports collectifs. Il est donc *nécessaire de donner plus de place aux citoyens dans l’élaboration des politiques communautaires en les faisant participer à leur conception ou à leur mise en œuvre* (au sein de groupes de travail, par des participations à des commissions communautaires, un « Conseil citoyen »...). Les Conseils de développement constituent également un apport intéressant pour les Conseils communautaires et pourraient, à ce titre, leur présenter leurs travaux.

Seule une meilleure association et représentativité permettra à la dynamique de coopération territoriale de se pérenniser. Si tous les acteurs (citoyens, élus, socio-économiques, associatifs, agents territoriaux...) ne se sentent pas davantage associés aux décisions communautaires, ils se désintéresseront de l’action intercommunale. C’est déjà en

partie le cas actuellement et il convient donc de trouver les modalités d'une *plus grande implication de tous*.

La coopération territoriale a également permis, en Bretagne, de mettre en œuvre une politique de *solidarité territoriale*, aussi bien en termes de répartition spatiale des équipements, qu'en matière financière.

En matière de répartition spatiale, la coopération peut en effet permettre d'assurer une complémentarité territoriale, mais à condition qu'elle ait été pensée dans le cadre d'un projet global, formalisé notamment par une définition de l'intérêt communautaire et par la mise en œuvre d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT).

La coopération territoriale constitue également un instrument privilégié de *redistribution financière*, que cette redistribution soit *verticale* (entre membres de la communauté) ou *horizontale* (d'un acteur supracommunautaire vers la communauté). Ainsi, au sein d'un groupement de communes (Communauté de communes, Communauté d'agglomération, Communauté urbaine...), il peut exister des mécanismes péréquateurs visant à faire profiter les communes les moins favorisées des avantages dont bénéficient d'autres communes du regroupement. Les ressources ainsi distribuées peuvent être utilisées de deux manières. Les communautés peuvent en effet soit les *partager entre les territoires* (les communes), soit les utiliser pour *mettre en œuvre un projet d'intérêt communautaire*. En termes de solidarité sociale, l'approche redistributive vers les communes peut être jugée positive. Néanmoins, elle grève les possibilités dont dispose la communauté pour mettre en œuvre des projets communautaires structurants ; ce qui va à l'encontre de l'aménagement du territoire. Finalement, une *approche mixte* semble concilier les deux considérations.

A l'heure où la Région Bretagne élabore son nouveau projet territorial avec la volonté de bâtir un « *Contrat pour la Bretagne* », le CESR souhaite réaffirmer tout l'intérêt qu'il voit dans la coopération territoriale. Au terme de ce travail, *celle-ci apparaît bien, dans toutes ses dimensions (communautés de communes, communautés d'agglomération, communauté urbaine, Pays, interrégional...), comme un élément essentiel du développement régional, tant en interne à la région, que dans sa dimension interrégionale.*

Quelques préconisations identifiées dans cette partie :

- *La Région devra faire un effort d'explication de sa politique PRAT auprès des élus locaux ;*
- *Améliorer la participation de tous aux politiques communautaires :*
 - . *Les communautés auraient intérêt à organiser des assemblées générales annuelles de leurs conseillers municipaux afin de leur présenter l'action communautaire ;*
 - . *Les Conseils municipaux pourraient systématiquement inscrire les dossiers communautaires à l'ordre du jour de leurs réunions ;*
 - . *La constitution de « Conseils de citoyens », à l'échelle des communautés de communes par exemple, constitue une initiative qui mériterait d'être développée en Bretagne ;*

- . Les agents municipaux pourraient être impliqués davantage dans les politiques de la communauté en mettant en place, par exemple, un système de « correspondants-référents » ;*
- . Pour les Conseils qui assurent simultanément une fonction de Conseil de développement de Pays et de Conseil d'agglomération, il conviendrait, dans un souci de clarté, de préciser dans quelle formation ils se réunissent ;*
- . Développer les relations entre les Conseils communautaires et les Conseils de développement des Pays en proposant que les Conseils communautaires inscrivent à leur ordre du jour une ou plusieurs propositions des Conseils de développement ;*
- . Les instances dont l'installation est prévue par le Conseil régional pour favoriser la concertation entre les acteurs devront rester suffisamment souples et légères. Des structures trop lourdes ne se prêtent pas à l'expression de chacun.*

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il apparaît que l'intercommunalité est efficace pour répondre aux besoins exprimés par la population mais qu'elle n'est pas encore entrée dans une phase totalement aboutie. Outre un certain déficit politique, il est également vrai qu'elle doit, sans cesse, s'adapter à un environnement très mouvant et très évolutif.

Cet environnement, qu'il soit local, régional, national ou international, voit son poids s'accroître.

Les problématiques auxquelles les territoires sont confrontés se sont également multipliées et imbriquées. Un seul acteur ne peut plus espérer s'y atteler seul. En revanche, en coopérant, en mutualisant leurs forces, les acteurs se donnent des chances de pouvoir agir sur leur avenir et prendre part à sa construction.

A l'heure où la Région Bretagne élabore son nouveau projet territorial avec la volonté de bâtir un « **Contrat pour la Bretagne** », le CESR souhaite réaffirmer tout l'intérêt qu'il voit dans la coopération territoriale. ***Celle-ci apparaît bien, dans toutes ses dimensions (communautés de communes, communautés d'agglomération, communauté urbaine, Pays, interrégion...), au terme de ce travail, comme un élément essentiel du développement régional, tant en interne à la région, qu'au-delà de l'échelle régionale.***

En interne, à l'espace régional, ***les agglomérations et les Pays, au-delà de l'élaboration de leurs propres objectifs, constituent des échelles particulièrement pertinentes***, à la fois pour décliner la politique régionale, mais également pour faire remonter les problématiques locales vers l'échelon régional. ***La future politique régionale devra donc conforter son appui sur les instances de coopération qui permettent à la fois d'associer élus et société civile.*** Elle devra néanmoins chercher, en accord avec les Communautés d'agglomération et les Pays, à ***s'appuyer sur les Conseils de développement, au besoin en mettant en place des dispositions pour les réactiver lorsqu'il convient de le faire (affectation d'une partie des crédits en faveur des territoires pour les actions émanant des Conseils de développement, échanges d'expériences...).*** La contractualisation entre la Région et les Pays demeurera un outil privilégié de coopération entre les deux instances. Elle devra permettre de croiser le projet régional et les projets de territoires.

Ainsi, les coopérations doivent se multiplier à différentes échelles.

D'ailleurs, ne doit-on pas dépasser l'échelle régionale pour approcher certaines politiques structurantes ?

Dans bien des cas, l'accent doit être mis sur l'interrégionalité des questions à résoudre et sur l'importance primordiale des coopérations interrégionales.

Les Régions de « l'Ouest français » doivent donc également pouvoir coopérer sur des orientations communes, majeures pour leur développement. Elles y ont intérêt. Elles partagent, en effet, un certain nombre de caractéristiques communes sur le plan de leur dynamisme démographique, économique, et de leur positionnement littoral, périphérique, éloigné des plus grands centres dans une Europe en cours d'élargissement dont le centre de gravité tend à se déplacer vers l'Est.

Ces régions sont confrontées à de nombreux défis communs : celui d'avoir des territoires à faible densité démographique et au vieillissement accru ; un réseau urbain équilibré offrant la

perspective d'un développement multipolaire mais qui présente un déficit de métropolisation ; une insuffisance commune des formations de troisième cycle supérieur ; un PIB par emploi insuffisamment élevé ; la nécessité d'accroître la valeur ajoutée dans les activités économiques régionales... Autant d'enjeux qui vont prendre encore plus d'importance dans les années à venir.

La Bretagne, comme d'autres régions d'Europe, doit également faire face aux défis des mutations économiques liés à la plus grande ouverture internationale des économies et aux transformations technologiques rapides, à une mobilité accrue des entreprises, à un accroissement de la compétition entre les activités qui met également en compétition les territoires. Ces évolutions remettent en cause les situations acquises et les rentes de situation, elles obligent les Régions à accompagner la mutation ou la reconversion de certaines activités traditionnelles, à développer de nouvelles activités et à consacrer des moyens accrus à la recherche et à la formation, ainsi qu'à la mise en valeur de leur image à l'échelle européenne et mondiale.

Dans ce contexte d'élargissement et d'accélération des compétitions à l'échelle européenne et mondiale, les *effets de taille* (lorsque des dimensions optimales doivent être atteintes dans certains domaines), les *effets de complémentarité* (quand les spécialisations sont différentes), les effets de coûts (dans la mesure où tout partenariat raisonné permettra d'éviter les doubles emplois ou les équipements redondants), la *visibilité* nationale, européenne et internationale, ainsi que la capacité à conjuguer *des forces de lobbying*, en particulier au niveau européen compteront parmi les avantages déterminants de la réussite. ***Ainsi, dans un nombre croissant de domaines, il n'est plus possible aux régions d'agir seules avec suffisamment d'efficacité, encore moins d'agir en concurrence. Au contraire, s'impose une action conjointe, coordonnée, mutualisant les atouts, conjuguant les forces et les énergies.***

Par conséquent, les régions devront nécessairement multiplier et intensifier leurs coopérations multiformes et la mutualisation de leurs moyens. Elles devront développer le travail en réseau dans un esprit « gagnant-gagnant », ainsi qu'une coordination des initiatives et des actions, y compris en effectuant des choix concertés de localisation pour certaines activités.

D'ailleurs, sur certaines thématiques (le domaine maritime par exemple), c'est une échelle encore plus large qui pourra être recherchée, une dimension transnationale, en particulier avec les régions maritimes de Grande-Bretagne, d'Espagne et du Portugal en ce qui concerne les façades Manche et Atlantique dans lesquelles les régions de l'Ouest français s'insèrent.

Le CESR est persuadé de l'intérêt d'une telle coopération interrégionale. Ainsi, il s'est lui-même engagé dans une coopération active avec ses homologues des régions de l'Atlantique. Le CESR de Bretagne mène, depuis une quinzaine d'années, dans le cadre de l'ARESE (Association de Recherche et d'Etudes Socio-Economiques), une démarche originale de coopération et de rencontres régulières avec les CESR de la façade atlantique. Cette coopération se concrétise notamment par l'élaboration d'avis sur des thèmes communs (Schéma de développement de l'espace communautaire, politique commune européenne menée en matière de pêche...), ainsi que des rapports concluant sur des préconisations (transport maritime, tourisme, prospective des facteurs d'attractivité...). Cette coopération, depuis trois ans, s'est élargie aux régions d'autres pays de l'Arc Atlantique (Espagne, Portugal, Grande Bretagne...) avec la constitution d'un réseau transnational des socioprofessionnels de l'Arc Atlantique (RTA) dans lequel les Régions de l'Ouest jouent un rôle moteur.

Ainsi, pour la Région Bretagne, qu'il s'agisse de répondre aux besoins du développement de tous ses territoires, ou à l'impératif d'inscrire efficacement son développement dans les contextes national, européen et mondial, la coopération prend tout son sens.

« La seule voie qui offre quelque espoir d'un avenir meilleur pour toute l'humanité est celle de la coopération et du partenariat »,

Kofi ANNAN, *Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU)*,

Extrait d'un discours à l'Assemblée générale de l'ONU, 24 Septembre 2001.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

NB : Les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition

✚ Conseil général du Morbihan	Groupe de travail « Pays-Intercommunalité »
✚ Mme ALLAIRE Elizabeth	Préfet du Morbihan, Préfecture du Morbihan
✚ M. BERTRAND Guy	Directeur des relations avec les collectivités locales, Préfecture du Morbihan
✚ M. BIDAUD Christophe	Directeur du GIP du Pays de Redon et Vilaine
✚ M. BURLOT Thierry	Président de la Communauté de Communes du Pays de Lanvollon-Plouha
✚ M. CAILLOSSE Jacques	Professeur de Droit Public à l'I.E.P. de Rennes
✚ Mme CLEACH Annick	Première Vice-Présidente de la Communauté Urbaine de Brest, Conseillère Municipale de Brest
✚ M. DAOUST Michel	Directeur du GIP du Pays de Cornouaille
✚ M. DEBRY Bernard	Directeur Général des Services de la Communauté Urbaine de Brest
✚ Mme DELUGIN Chantal	Vice-Présidente de la Communauté de Communes de Lanvollon-Plouha chargée des services à la population
✚ M. FICHET Pierre	Président du Conseil de Développement du Pays d'Auray
✚ Mme GATEL Françoise	Présidente de la Communauté de Communes du Pays de Châteaugiron
✚ M. GIOVANNELLI Albert	Directeur Général des Services de Cap l'Orient à la Communauté d'Agglomération du Pays de Lorient
✚ M. GUENGANT Alain	Directeur de Recherche au CNRS, Centre de Recherche Rennais en Economie et en Gestion (CREREG, UMR 6585), Université de Rennes I, Faculté des Sciences Economiques
✚ Mme GUERRY Christine	Chef du bureau de la gestion de l'information, chargée du PASER-PASED (Projet d'Action Stratégique de l'Etat en Région et dans le Département), Préfecture du Morbihan

✚ M. GUESDON Jérôme	Chargé de Mission Intercommunalité, ARIC
✚ M. HUBY Jean-Paul	Directeur Général des Services de la Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc (CABRI)
✚ Mme JAMME Kristell	Chargée de mission pour le Conseil de développement du Pays d'Auray
✚ M. KERGUERIS Joseph-François	Président du Conseil général du Morbihan
✚ M. LAMBALLE André	Maire de Beignon
✚ M. LE BOURHIS Gérard	Président Directeur Général de la société « Les Délices de la Mer » à Plélo (Côtes d'Armor)
✚ M. LE FLOC'H Pierre	Chargé de Mission Développement Territorial, Côtes d'Armor Développement
✚ M. LE FOLL Pierre-Yves	Chef du Service Aménagement au Conseil régional de Bretagne
✚ M. LEROUVREUR Jacques	Directeur des Actions Interministérielles, Préfecture du Morbihan
✚ M. MACE Michel	Vice-Président du CODESPAR
✚ M. MEHAIGNERIE Pierre	Président de la Communauté d'Agglomération de Vitré (Vitré Communauté)
✚ M. MORVANT Michel	Vice-Président délégué à l'aménagement du territoire au Conseil général du Morbihan
✚ M. NICOLAS Christian	Président de la Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc (CABRI)
✚ M. PLASSART Gilbert	Premier Vice-Président de la Communauté d'Agglomération du Pays de Morlaix
✚ M. PRETESEILLE Loïc	Directeur Général des Services à la Communauté d'Agglomération du Pays de Morlaix

Les personnes auditionnées dans le cadre de cette étude l'ont été lors de réunions organisées à Rennes, Lanvollon, Brest, Vannes et Redon.

ANNEXE 2 : L'ENQUETE MENEES PAR LE CESR DE BRETAGNE AUPRES DES MAIRES

La réalisation de cette enquête a été confiée à M. Aymeric MASSIET DU BIEST, Stagiaire au CESR de Bretagne durant l'été 2004

Construction de l'enquête

- Définition de l'échantillonnage en 4 catégories de communes : communes membres d'une Communauté de communes (CC), communes membres d'une Communauté d'agglomération (CA), communes membres d'une Communauté urbaine (CU) et communes isolées ;
- Elaboration des questionnaires « Les communes dans les structures intercommunales » : 4 types de questionnaires selon la catégorie des communes, rédaction des questions - ouvertes et fermées - et d'une fiche signalétique, optimisation du questionnaire (implication, compréhension, précision, absence de biais dans les questions...), choix de l'ordinogramme du questionnaire, test auprès de quelques maires,
 - 1 questionnaire de 14 pages pour les communes membres d'une CC,
 - 1 questionnaire de 14 pages pour les communes membres d'une CA,
 - 1 questionnaire de 14 pages pour les communes membres d'une CU,
 - 1 questionnaire de 8 pages pour les communes isolées (hors EPCI à fiscalité propre) ;
- Envoi de 1268 questionnaires par courrier papier (pas de courrier électronique en raison de difficultés pour disposer d'un listing à jour des adresses électroniques des communes...);
- Vérification de l'échantillonnage et relances ciblées : relances téléphoniques auprès de certaines communes selon des critères comme le poids démographique ou la localisation, afin d'avoir un échantillon mieux structuré et plus pertinent ;
- Saisie, traitement, croisement et fusion des données issues des questionnaires avec le logiciel Sphinx pour obtenir une exploitation statistique précise, des données chiffrées, des graphiques... ;

Retour de l'enquête, fiabilité et représentativité

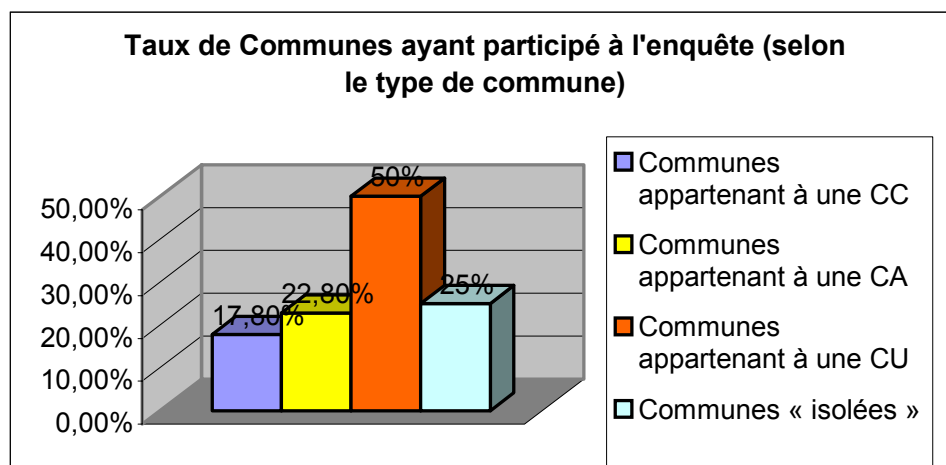
Pour au moins trois raisons, on peut affirmer que les résultats issus des questionnaires apparaissent pertinents et fiables. Le taux de retour a été bon, la structure de l'échantillon est très proche de la réalité et de nombreux maires ont participé à l'enquête.

- **Un taux de retour important**

En 2004, en Bretagne, on comptait 1 006 communes adhérentes à une des 105 CC, 206 communes adhérentes à une des 9 CA, 8 communes adhérentes à la CUB (Communauté Urbaine de Brest) et 48 communes hors EPCI à fiscalité propre, communes dites isolées.

Sur les 1 268 questionnaires envoyés aux communes bretonnes, 246 questionnaires ont été retournés au CESR soit une participation des communes bretonnes de 19,4%. Par rapport à la longueur des questionnaires et en comparaison avec d'autres enquêtes du même type, ce résultat est honorable. Sur les 246 communes ayant participé à l'enquête, 182 sont membres d'une communauté de communes, 48 d'une communauté d'agglomération, 4 d'une communauté urbaine et 12 communes sont hors EPCI à fiscalité propre.

A noter que les réponses de 4 communes (3 communes membres d'une CC et 1 commune membre d'une CA) n'ont pas été prises en compte à cause du retour trop tardif des questionnaires, ce qui fait 242 questionnaires réellement traités.



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

- **Un échantillon structuré**

Dans cette enquête, tous les « Pays » (lois Pasqua et Voynet) et près de 4 communautés sur 5 sont représentés par le biais d'une ou plusieurs communes membres. Le taux de participation est plus ou moins variable d'un « Pays » à l'autre et d'une communauté à l'autre.

Au niveau de la structure démographique de l'échantillon, on peut remarquer que celle-ci correspond à la structure démographique des communes bretonnes. Ceci est notamment dû aux relances téléphoniques ciblées opérées après réception de la première série de questionnaires. On constate également la bonne participation des grandes villes bretonnes comme Rennes, Brest et Saint-Malo.

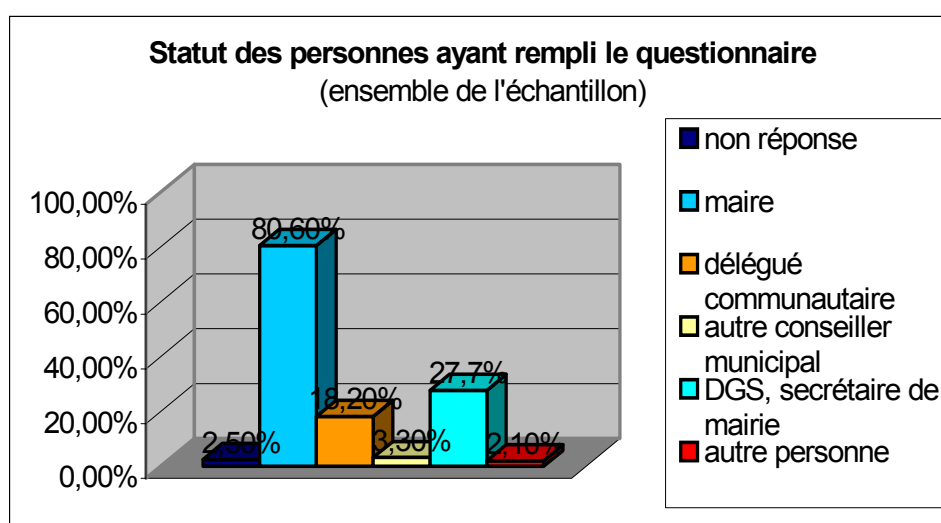
POPULATION DES COMMUNES EN BRETAGNE ET POPULATION DES COMMUNES DE L'ÉCHANTILLON

Strates démographiques en nombre d'habitants	Taux de communes en Bretagne	Taux de communes de l'échantillon
Moins de 2 000	72,4%	70,6%
De 2 000 à 9 999	25%	24%
De 10 000 à 49 999	2,2%	4,1%
De 50 000 à 199 999	0,7%	0,8%
200 000 et plus	0,08%	0,4%
Total	100%	100%

• Des maires intéressés et mobilisés

Une grande majorité de maires (4/5) des communes ayant contribué à enrichir l'enquête ont complété eux-mêmes le questionnaire, avec l'aide ou non d'une tierce personne (élu municipal, délégué communautaire, fonctionnaire). Ceci renforce la pertinence des résultats de l'étude car un maire, en général, répond de manière plus directe qu'un fonctionnaire territorial par exemple. Il n'a pas d'obligation de réserve. De plus, un maire est souvent vice-président, voire président, de son EPCI à fiscalité propre de rattachement. Il est de ce fait censé en connaître le fonctionnement.

A noter que ce questionnaire a été l'occasion pour plusieurs maires de réunir leur conseil municipal ou adjoints... pour faire notamment l'état des lieux et l'analyse des relations existantes entre leur commune et leur communauté de rattachement.

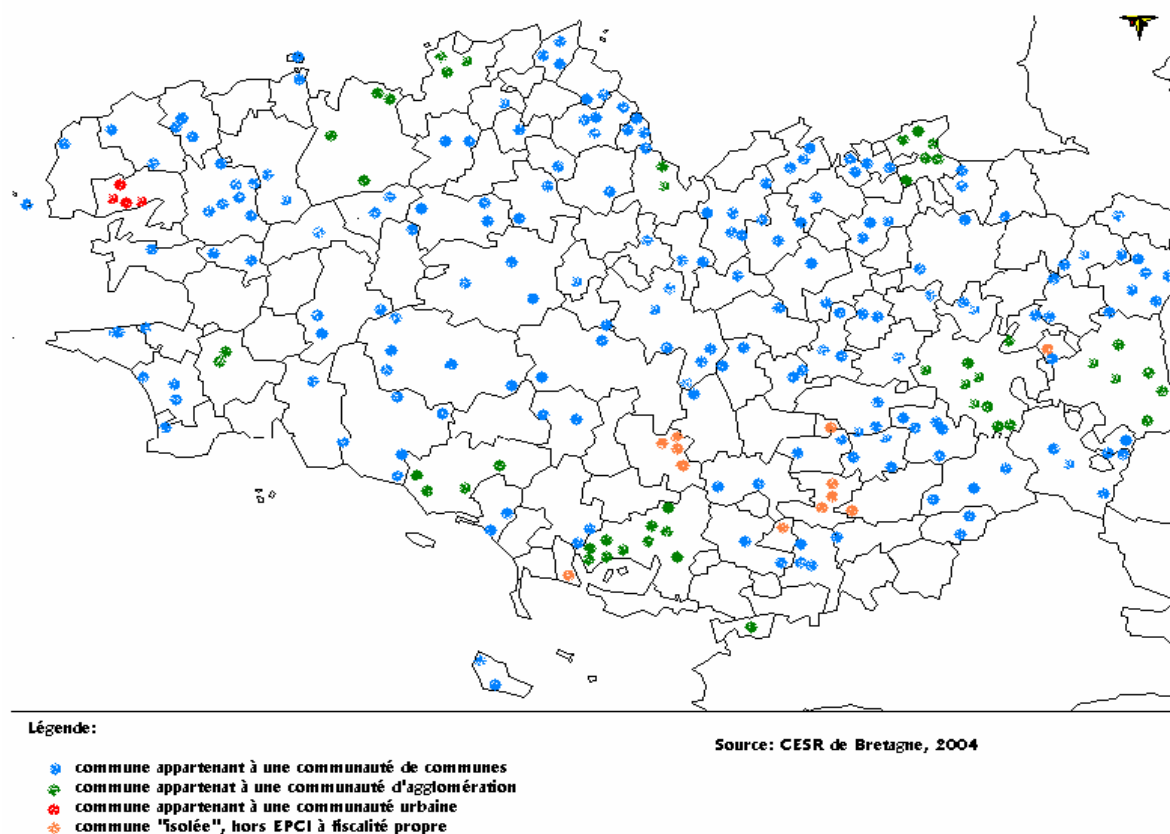


Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

- Une répartition géographique des réponses assez satisfaisante

La carte ci-après permet de constater que les réponses se répartissent assez bien sur le territoire.

LOCALISATION DES COMMUNES A AVOIR REPONDU AU QUESTIONNAIRE DU CESR DE BRETAGNE



Source : Enquête réalisée auprès des maires par le CESR Bretagne, 2004

179 COMMUNES EN COMMUNAUTE DE COMMUNES ONT REPONDU AU QUESTIONNAIRE

Allaire	Lanvéoc	Plumieux
Augan	Lassy	Pluneret
Auray	Laz	Pommeret
Availles-sur-Seiche	Le Cambout	Pont-Aven
Bain-de-Bretagne	Le Faou	Poullan-sur-Mer
Bains-sur-Oust	Le Ferré	Prat
Bais	Le Loroux	Quedillac
Bangor	Le Moustoir	Quimperlé
Baulon	Le Saint	Rannée
Binic	Le Tiercent	Roscoff
Bobital	Le Vivier-sur-Mer	Rosnoën
Bolazec	Lehon	Roz-Landrieux
Bonnemain	Lennon	Ruca
Bourg-des-Comptes	Les Brulais	Saint-Agathon
Bovel	Les Forges	Saint-Barnabe
Broualan	Lieuron	Saint-Brice-en-Coglès
Caden	Limerzel	Saint-Brieuc-des-Iffs
Calorguen	Loc-Brevalaire	Saint-Connec
Cleden-Cap-Sizun	Locmélar	Saint-Divy
Clohars-Carnoët	Luitré	Saint-Eloy
Coëtlogon	Marcillé-Robert	Saint-Gilles-les-Bois
Collinée	Matignon	Saint-Gorgon
Combourtille	Mauron	Saint-Jacut-les-Pins
Commana	Maxent	Saint-Jean-Trolimon
Corlay	Megrit	Saint-Jouan de l'Isle
Duault	Melrand	Saint-Laurent
Eance	Ménéac	Saint-Lery
Ercé-près-Liffré	Mérillac	Saint-M'Hervon
Fleurigne	Meslin	Saint-Malo-de-Breignon
Fougères	Messac	Saint-Marc-le-Blanc
Glomel	Missiriac	Saint-Maugan
Gosné	Moncontour	Saint-Mélor-des-Bois
Grand-Fougeray	Montfort-sur-Meu	Saint-Potan
Guern	Montreuil-le-Gast	Saint-Quai-Portrieux
Guichen	Muel	Saint-Rieul
Guilligomarc'h	Mur-de-Bretagne	Saint-Sénoux
Guiscriff	Parigné	Saint-Thurial
Hénansal	Peumerit	Saint-Thurien
Huelgoat	Peumerit-Quintin	Saint-Uniac
Ile de Batz	Plaintel	Saint-Urbain
Ile de Molène	Pleubian	Sainte-Anne-sur-Vilaine
Kerbors	Pleumeur-Gautier	Sainte-Hélène
Kergloff	Pleurtuit	Sauzon
Kergrist	Plonéour-Lanvern	Sérent
Kerien	Plouaret	Servon-sur-Vilaine
Kemilis	Ploubalay	Tourc'h
La Feuillée	Ploudiry	Trédaniel
La Guerche-de-Bretagne	Plouguenast	Trédias
La Malhoure	Plouguernevel	Treffendel
La Martyre	Plouguin	Treflenez

La Motte	Plouha	Tregorm
La Roche-Maurice	Plouhinec	Tremargat
La-Trinité-Porhoët	Ploumagoar	Trémeven
Lancieux	Plourac'h	Tresboeuf
Landéhen	Plourhan	Treveneuc
Landunvez	Plouvara	Treverec
Langrolay-sur-Rance	Plouvien	Trimer
Lanloup	Plozevet	Vignoc
Lanneuffret	Pluduno	Yvias
Lanrivain	Plumeliau	

PS : Brignac, L'Hopital-Camfrout et Pleumeleuc (retour des questionnaires trop tardifs ;

179 COMMUNES EN COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION ONT REPONDU AU QUESTIONNAIRE

Arradon	Pénestin
Bourgbarré	Pleumeur-Bodou
Branderion	Ploemeur
Cintré	Ploeren
Corps Nuds	Ploneis
Erbrée	Plougoumelen
Etelles	Pordic
Gennes-sur-Seiches	Rennes
Guengat	Saint-Avé
Guidel	Saint-Coulomb
Guilmaec	Saint-Didier
Hennebont	Saint-Erblon
Hirel	Saint-Guinoux
La Fresnais	Saint-Jacques-de-la-Lande
La Trinité-Surzur	Saint-Malo
La Ville Es Nonais	Saint-Quay-Perros
Lannion	Saint-Sulpice-la-Forêt
Larmor-Baden	Sainte-Sève
Le Bono	Taillis
Le Cloître Saint-Thégonnec	Trédion
Le Pertre	Tréfléan
Locquirec	Trégueux
Monterblanc	Vern-sur-Seiche
Montgermont	

PS : Morlaix (retour du questionnaire trop tardif ; questionnaire non pris en compte dans le traitement des réponses).

4 COMMUNES EN COMMUNAUTE URBAINE ONT REPONDU AU QUESTIONNAIRE

Brest	Le Relecq-Kerhuon
Gouesnou	Plouzane

12 COMMUNES HORS EPCI A FISCALITE PROPRE ONT REPONDU AU QUESTIONNAIRE

Beignon	La Chapelle-Gaceline
Billio	La Gacilly
Buléon	Locmariaquer
Courmon	Quelneuc
Guéhenno	Saint-Allouestre
La Bouexière	Saint-Gravé

ANNEXE 3 : LES GRANDES DATES DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

- **1837** : Création des *commissions syndicales* pour gérer les biens indivis entre les communes ;
- **1884** : Création des *ententes intercommunales* ;
- **22 mars 1890** : Création des *syndicats intercommunaux* à vocation unique (SIVU). Le syndicat est constitué pour une seule œuvre ou un seul service d'intérêt intercommunal (électrification, adduction d'eau...)
- **Années 1950** : Nouveaux textes sur la coopération intercommunale consacrant la rupture entre le monde urbain et le milieu rural ;
- **20 mai 1955** : Décret instituant les syndicats mixtes permettant aux communes et départements la constitution de *syndicats mixtes* ;
- **5 janvier 1959** : Ordonnance autorisant la création de Syndicats à Vocation Multiple (*SIVOM*). Comme leur nom l'indique, ces syndicats peuvent être chargés de plusieurs missions : adduction d'eau, lutte contre les incendies, construction et gestion d'installations sportives... ; l'ordonnance du 5 janvier 1959 institue également les *districts* urbains. Cette formule fut ensuite étendue aux zones rurales par la loi du 31 décembre 1970 ;
- **31 décembre 1966** : Loi créant la *communauté urbaine*, structure destinée à répondre aux problèmes posés par les grandes agglomérations. La communauté urbaine constitue une forme très intégrée de coopération. Pas moins de douze domaines de compétences doivent lui être obligatoirement transférés ; (4 CU sont créées par la loi, d'autres se créent volontairement par la suite)
- **1970** : Instauration d'une nouvelle règle de prise de décision au sein des groupements de communes : la majorité qualifiée. Extension des districts aux zones rurales
- **Loi du 16 juillet 1971** sur la *fusion de communes* (l'objectif est de supprimer 10 000 communes) donnant au préfet de département la mission d'élaborer un plan de fusion : l'effet est assez limité mais le refus de la fusion provoque une « adhésion refuge » dans la constitution de SIVOM ;
- **1976** : *Rapport Guichard* « Vivre ensemble », élaboré dans le cadre d'une commission pour le développement des responsabilités locales (« pour l'instauration d'une démocratie locale authentique appuyée sur une gestion claire et responsable des affaires publiques »). Resté sans suite, ce rapport comportait des propositions novatrices : communautés de communes « ordinaires et urbaines » disposant de compétences déléguées par les communes et d'autres abandonnées par l'Etat, attribution à la communauté de communes du produit de la taxe professionnelle des communes membres... ;

- **1977** : Une enquête auprès des municipalités marque une opposition radicale des élus aux évolutions proposées
- **Loi du 10 janvier 1980** : Possibilité de répartir entre les communes le produit de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises situées sur une zone d'activité créée ou gérée par un groupement de communes ou un syndicat mixte. En l'absence de zone, possibilité de répartir tout ou partie du produit de la taxe professionnelle communale entre communes ou groupement à fiscalité propre (dans ce dernier cas, avec correction du potentiel fiscal de chacune des communes concernées) ;
- **1982** : *Loi de décentralisation* sur les droits et libertés des communes, des Départements et des Régions. Cette loi ne touche pas à la coopération entre les communes : le seul projet de loi qui existait n'est jamais parvenu sur le bureau de l'Assemblée ;
- **Loi du 7 janvier 1983** : Chartes intercommunales de développement et d'aménagement, les schémas directeurs et les schémas de secteur ;
- **Loi du 13 juillet 1983** : établit les syndicats d'agglomération nouvelle pour répondre aux besoins des villes nouvelles créées dans les années soixante-dix ;
- **1987** : Rapport Barbier proposant notamment un taux unique, fixé par le syndicat pour les zones d'activité intercommunales créées et gérées par le syndicat ;
- **Loi du 5 janvier 1988** : Création du syndicat à la carte et assouplissement des règles de retrait ;
- **6 février 1992** : Loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République qui crée des *communautés de communes* et des communautés de villes avec des blocs de compétences obligatoires. Cette loi instaure également un schéma départemental de coopération intercommunale. Elle axe la coopération intercommunale sur le développement économique et l'aménagement de l'espace. Les communautés de communes assurent de plein droit des compétences dans ces deux domaines. En outre, elles doivent exercer des compétences relevant d'au moins l'un des quatre groupes énumérés par la loi ;
- **4 février 1995** : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui instaure les « *Pays* » et les directives territoriales d'aménagement ;
- **25 juin 1999** : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Elle confirme les « *Pays* » et érige les « *agglomérations* », crée les schémas de services collectifs, précise la conception des schémas régionaux d'aménagement du territoire, et les modalités d'une contractualisation pluriannuelle entre l'Etat, les régions et les territoires infrarégionaux, disposant d'un projet de développement. Elle instaure également une participation des forces vives locales dans la préparation de ce projet au sein d'un *Conseil de développement*. Cette loi ne légifère pas sur les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) mais conforte cependant l'intercommunalité dans son rôle d'organisation du territoire. En effet, la loi précise que ce sont les communes ou leurs groupements qui sont susceptibles de constituer un

« Pays » à partir d'un « territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » ou d'élaborer un projet d'agglomération ;

- **12 juillet 1999** : Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui ne maintient que trois niveaux d'établissements publics intercommunaux à fiscalité propre : les *communautés de communes*, les *communautés d'agglomération* et les *communautés urbaines*. Elle tente par ailleurs, d'apporter une série de réponses à l'enchevêtrement des structures intercommunales, mais la simplification constitue un vaste chantier pour les années à venir.
- **Octobre 2000** : rapport de la Commission sur l'avenir de la décentralisation qui contient 154 propositions : notamment, généralisation de l'intercommunalité et élection au suffrage universel direct des structures intercommunales
- **13 décembre 2000** : *Loi SRU (relative à la solidarité et au renouvellement urbains)*. Elle s'est essentiellement efforcée de promouvoir la planification des politiques urbaines, autour des projets d'aménagement et de développement durable destinés à mettre en cohérence les politiques sectorielles relatives aux transports, à l'habitat, à l'urbanisme... Elle a favorisé l'exercice de ces compétences par les établissements publics de coopération intercommunale en leur confiant l'élaboration des schémas de cohérence territoriale et en encourageant les communes à leur confier la gestion des plans locaux d'urbanisme.
- **27 février 2002** : Loi relative à la *démocratie de proximité* : elle a aménagé les dispositions des précédents textes, plus particulièrement en clarifiant la répartition des compétences et des moyens entre les communes et leurs groupements et en simplifiant le fonctionnement des syndicats mixtes.
- **2 avril 2003** : Loi relative à la garantie unique d'évolution de la DGF des communautés d'agglomération : extension aux communautés d'agglomération créées ex-nihilo du régime de garantie d'évolution de la DGF des communautés issues d'un transfert.
- **2 juillet 2003** : *Loi « Urbanisme et Habitat »*. Elle introduit davantage de liberté dans l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale, elle simplifie la procédure de constitution d'un Pays, réaffirme l'échelle des bassins de vie ou d'emploi comme échelle de référence et l'association des Conseils de développement à l'élaboration de la charte de développement.
- **13 août 2004** : Loi relative aux *libertés et responsabilités locales*. Elle contient des dispositions visant à améliorer le fonctionnement des structures intercommunales. Ce texte accorde notamment aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre qui en font la demande le droit d'exercer certaines compétences attribuées aux régions et aux départements, pour le compte de ces collectivités et sous réserve de leur approbation. De plus, les processus de transformation et fusion des EPCI sont facilités.

Ps : ... à ajouter à cet arsenal de textes législatifs ceux relatifs à l'aménagement rural au travers de procédures de concertation le plus souvent sans moyens nouveaux ou de gestion

d'espaces naturels (parcs naturels régionaux) : les plans d'aménagement rural, les contrats de pays, les pays d'accueil, outils relayés ensuite par le niveau régional. Pour la plupart d'entre elles, ces procédures s'appuyaient sur une animation de structures intercommunales et débouchaient sur une programmation d'actions définies en commun. Elles ont correspondu à une étape pédagogique de l'action concertée sur le territoire, essentiellement le territoire rural.

ANNEXE 4 : STRUCTURE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN EUROPE

Source : Ministère de l'intérieur, DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2005, décembre 2004

Les 15 pays adhérents en 2003

ALLEMAGNE 82,0 millions d'habitants (Berlin : 3 388 milliers) 356 900 km ² 16 états fédérés 426 arrondissements 16 068 communes	AUTRICHE 8,1 millions d'habitants (Vienne : 1 550 milliers) 83 859 km ² 9 états fédérés 2 301 communes	BELGIQUE 10,2 millions d'habitants (Bruxelles : 978 milliers) 30 500 km ² 3 régions 10 provinces 589 communes
DANEMARK 5,3 millions d'habitants (Copenhague : 499 milliers) 43 100 km ² 16 comtés 273 communes	ESPAGNE 39,4 millions d'habitants (Madrid : 2 957 milliers) 504 800 km ² 17 communautés autonomes 50 provinces 8 082 communes	FINLANDE 5,1 millions d'habitants (Helsinki : 560 milliers) 338 000 km ² 1 province autonome 460 communes
FRANCE (1) 60,2 millions d'habitants (Paris : 2 125 milliers) 549 000 km ² 26 régions 100 départements 36 679 communes	GRÈCE 10,5 millions d'habitants (Athènes : 789 milliers) 132 000 km ² 54 départements 5 921 communes	IRLANDE 3,7 millions d'habitants (Dublin : 496 milliers) 70 300 km ² 8 régions 34 comtés 151 conseils de district
ITALIE 57,0 millions d'habitants (Rome : 2 656 milliers) 301 200 km ² 20 régions 95 provinces 8 074 communes	LUXEMBOURG 0,4 million d'habitants (Luxembourg : 77 milliers) 2 600 km ² 118 communes	PAYS-BAS 15,7 millions d'habitants (Amsterdam : 735 milliers) 40 800 km ² 12 provinces 640 communes
PORTUGAL 10,0 millions d'habitants (Lisbonne : 565 milliers) 92 400 km ² 2 régions 18 districts 305 communes	ROYAUME-UNI 59,2 millions d'habitants (Londres : 2 766 milliers) 244 800 km ² 56 comtés 481 districts	SUÈDE 8,8 millions d'habitants (Stockholm : 750 milliers) 449 960 km ² 24 comtés 286 communes

Population des capitales : population de la ville centre

(1) Source : DGCL - 1999 (recensement général de la population).

Les dix pays entrés dans l'Union européenne en mai 2004

CHYPRE

0,85 million d'habitants
(Nicosie : 161 milliers)

9 251 km²

389 communes

MALTE

0,40 million d'habitants
(La Valette : env. 100 milliers)

316 km²

68 communes

ESTONIE

1,40 million d'habitants
(Tallinn : 400 milliers)

45 277 km²

247 communes

POLOGNE

38,60 millions d'habitants
(Varsovie : 1 610 milliers)

312 680 km²

divisions administratives et chefs-lieux
2 489 communes

LETTONIE

2,40 millions d'habitants
(Riga : 756 milliers)

64 589 km²

547 communes

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

10,30 millions d'habitants
(Prague : 1 169 milliers)

78 880 km²

6 258 communes

HONGRIE

10,20 millions d'habitants
(Budapest : 1 778 milliers)

90 030 km²

19 comitats, plus la capitale et 4
villes à statut de comitat

3 158 communes

SLOVAQUIE

5,40 millions d'habitants
(Bratislava : 429 milliers)

49 035 km²

2 920 communes

LITUANIE

3,70 millions d'habitants
(Vilnius : 554 milliers)

65 300 km²

61 communes

SLOVÉNIE

1,95 million d'habitants
(Ljubljana : 270 milliers)

20 273 km²

193 communes

Population des capitales : population de la ville centre

(1) Source : DGCL - 1999 (recensement général de la population).

ANNEXE 5 : LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

Source : Intercommunalités

Définition

La communauté de communes est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

Remarque : Cette condition n'est pas exigée pour : les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi du 12 juillet 1999 ou issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes en application de cette même loi (art. 51 et 56).

Création

La communauté de communes est formée soit sans fixation de terme, soit pour une durée déterminée dans la décision institutive. Elle peut s'étendre sur un ou plusieurs départements. L'arrêté de création détermine le siège de la communauté.

Remarque : Le périmètre de la communauté ne peut être identique à celui d'un département.

Compétences

La loi du 12 juillet 1999 apporte certaines modifications en ce domaine. La communauté de communes exerce toujours aux lieux et places des communes membres les compétences librement choisies dans les groupes de compétences obligatoires et optionnelles fixés par la loi dans la limite de l'intérêt communautaire. Elle peut également exercer les compétences que les communes ont librement choisi de lui transférer en plus de celles fixées par la loi. Il convient de préciser que la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté de communes est exigée pour définir les compétences transférées au sein de chaque bloc, pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences transférées que celles-ci soient obligatoires ou optionnelles, afin de fixer la ligne de partage entre les compétences de la communauté et celles des communes.

Les communautés de communes exercent obligatoirement des compétences, dans les deux blocs suivants, mais il appartient aux communes d'en préciser l'étendue lors de la création de la communauté :

1° Aménagement de l'espace,

2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Toutefois, la loi transfère aux communautés de communes optant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (article 1609 nonies C du CGI) l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire.

Comme dans le système antérieur, la communauté de communes doit exercer des compétences relevant d'au moins un des quatre blocs suivants :

1° protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux,

2° politique du logement et du cadre de vie,

3° création, aménagement et entretien de la voirie,

4° construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire

L'étendue du transfert de compétences au sein de ces blocs doit être précisée par les communes à la majorité qualifiée requise pour la création.

Les communes peuvent décider librement de transférer à la communauté de communes d'autres compétences que celles dont le transfert est imposé par la loi (compétences facultatives).

ANNEXE 6 : LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

Source : Intercommunalités

Définition

La communauté d'agglomération est un établissement public à coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

Le périmètre d'une communauté d'agglomération ne peut comprendre une commune qui est déjà membre d'un autre établissement public de coopération intercommunale percevant la taxe professionnelle selon les dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts au 1er janvier 1999, si le conseil municipal de la commune intéressée a émis une délibération défavorable à l'arrêté dressant la liste des communes ou si plus du quart des conseils municipaux des communes membres de l'établissement existant s'opposent au retrait de ladite commune. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Création

La communauté d'agglomération est créée sans limitation de durée. Elle peut s'étendre sur un ou plusieurs départements. L'arrêté de création détermine le siège de la communauté.

Remarque : le périmètre de la communauté ne peut être identique à celui d'un département.

Compétences

I. - La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

1° En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat ; politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

4° En matière de politique de la ville dans la communauté : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

II. - La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les cinq suivantes :

1° Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire

2° Assainissement ;

3° Eau ;

4° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L 2224-13 ;

5° Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;

Le choix de ces compétences est arrêté par décision des conseils municipaux des communes intéressées dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création.

III. - Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II du présent article est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté d'agglomération.

IV. - La communauté d'agglomération peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.

V. - Par convention passée avec le département, une communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.

ANNEXE 7 : LA COMMUNAUTE URBAINE

Source : Intercommunalités

Définition

La communauté urbaine est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

Remarques :

1 - le périmètre de la communauté ne peut être identique à celui d'un département.

2 - les conditions qui précèdent ne sont pas exigées pour les communautés urbaines existant à la date de la publication de la loi. Ces communautés sont les suivantes : Arras, Bordeaux, Brest, Cherbourg, Dunkerque, Grand Alençon, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Le Mans, Lille Lyon, Nancy, Strasbourg.

Création

La communauté urbaine est créée sans limitation de durée. Elle peut s'étendre sur un ou plusieurs départements. L'arrêté de création détermine le siège de la communauté.

Compétences

I. - La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place communes membres, les compétences suivantes :

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire:

- a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire;
- b) actions de développement économique;
- c) construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements de réseaux d'équipements, ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- d) lycées et collèges dans les conditions fixées au chapitre Ier de la section 2 du titre II de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire .

- a) schéma directeur et schéma de secteur; plan d'occupation des sols et documents d'urbanisme en tenant lieu; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; et après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;
- b) organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;
- c) prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- a) programme local de l'habitat ;
- b) politique du logement d'intérêt communautaire ; politique du logement social; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;
- c) opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;

4° En matière de politique de la ville dans la communauté :

- a) dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- b) dispositifs locaux de prévention de la délinquance;

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- a) assainissement et eau ;
- b) création et extension des cimetières créés, crématoriums ;
- c) abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- d) services d'incendie et de secours, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie ;

6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- a) élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- b) lutte contre la pollution de l'air ;
- c) lutte contre les nuisances sonores.

Lorsque l'exercice des compétences mentionnées au présent paragraphe est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine.

La communauté urbaine peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire après création du syndicat ou adhésion de la communauté.

III. - Par convention passée avec le département, une communauté urbaine peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.

ANNEXE 8 : LES FUSIONS DE COMMUNES EN BRETAGNE

Départements	Mouvements de communes	
Côtes d'Armor (22)	Années	Fusion/rattachement/rétablissement
	1960	Kérity fusion avec Paimpol
	1960	Plounez fusion avec Paimpol
	1961	Brélévenez fusion avec Lannion
	1961	Buhulien est rattachée à Lannion
	1961	Loguivy-lès-Lannion fusion avec Lannion
	1961	Servel fusion avec Lannion
	1970	Bonen fusion avec Rostrenen
	1972	Notre-Dame-du-Guildo fusion avec St-Cast-le-Guildo
	1973	Langrolay-sur-Rance fusion avec Plouër-Langrolay-sur-Rance
	1973	Lescouet-Jugon fusion avec Jugon-les-Lacs
	1973	Maroué fusion avec Lamballe
	1973	Penguilly fusion avec St-Glen-Penguilly
	1973	Plévenon fusion avec Fréhel
	1973	Poterie (La) fusion avec Lamballe
	1973	Runan est rattachée Ploëzal-Runan
	1973	St-Aaron fusion avec Lamballe
	1973	St-Igneuc fusion avec Jugon-les-Lacs
	1973	St-Solen fusion avec Lanvallay
	1973	Trégomar fusion avec Lamballe
	1973	Tressaint fusion avec Lanvallay
	1973	Trigavou fusion avec Pleslin-Trigavou
	1975	Lanvézéac fusion avec Caouënnec-Lanvézéac
	1984	Langrolay-sur-Rance est rétablie
	1984	Penguilly est rétablie
	1984	Plouër-sur-Rance est rétablie
	1984	St-Glen est rétablie
	1986	Ploëzal est rétablie
	1986	Runan est rétablie
	2004	Plévenon et Fréhel sont rétablies
Finistère (29)	Années	Fusion/rattachement/rétablissement
	1945	Beuzec-Concq fusion avec Concarneau
	1945	Beuzec-Cap-Sizun fusion avec Concarneau
		Beuzec-Cap-Sizun est rétablie
	1945	Lambézellec fusion avec Brest
	1945	Ploaré fusion avec Douarnenez
	1945	Pouldavid-sur-Mer fusion avec Douarnenez
	1945	St-Marc fusion avec Brest
	1945	St-Pierre-Quilbignon fusion avec Brest
	1948	Tréboul fusion avec Douarnenez
	1949	Pont-de-Buis est créée
	1955	Nizon fusion avec Pont-Aven
	1957	Plouguer fusion avec Carhaix-Plouguer
	1959	Lanriec fusion avec Concarneau
	1959	Ploujean fusion avec Morlaix
	1960	Ergué-Armel fusion avec Quimper
	1960	Kerfeunteun est rattachée à Quimper
	1960	Penhars fusion avec Quimper
	1965	Logonna-Quimerch fusion avec Pont-de-Buis-lès-Quimerch

	1965	Quimerch fusion avec Pont-de-Buis-lès-Quimerch
	1971	Larret fusion avec Porspoder
	1971	Rumengol fusion avec Le Faou
	1974	Kernével fusion avec Rosporden
Ille et Vilaine (35)	Années	Fusion/rattachement/rétablissement
	1953	Tronchet (Le) est créée
	1958	Brain-sur-Vilaine fusion avec La Chapelle-de-Brain
	1958	Moigné fusion avec Le Rheu
	1967	St-Servan-sur-Mer fusion avec St-Malo
	1967	Paramé fusion avec St-Malo
	1973	Bazouges-sous-Hédé fusion avec Hédé
	1973	Broons-sur-Vilaine fusion avec Châteaubourg
	1973	St-Mélaine fusion avec Châteaubourg
	1973	St-Symphorien fusion avec Hédé
	1973	Veneffles fusion avec Châteaugiron
	1974	Chaumeré fusion avec Domagné
	1976	La-Chapelle-de-Brain rattachée à Brain-sur-Vilaine
	1986	Pont-Péan est créée
	1993	Création de La-Chapelle-de-Brain (Fusion de Brain-sur-Vilaine et de La-Chapelle-Saint-Melaine)
	1993	Création de Noyal-Châtillon-sur-Seiche (Fusion de Noyal-sur-Seiche et de Chatillon-sur-Seiche)
Morbihan (56)	Années	Fusion/rattachement/rétablissement
	1947	Bono (Le) est créée
	1947	Keryado fusion avec Lorient
	1950	Ste-Anne-d'Auray est créée
	1955	Kermascléden est créée
	1974	St-Gouvry fusion avec Rohan
	1974	St-Samson fusion avec Rohan

NB : Ce tableau ne prétend pas être exhaustif

ANNEXE 9 : VALEUR DU COEFFICIENT D'INTEGRATION FISCALE DES COMMUNAUTES DE COMMUNES EN BRETAGNE EN 2003

Source : Jérémy BOUGUET, Les communautés de communes et leur degré d'intégration en Bretagne, mémoire de maîtrise, mai 2004

NOM	CIF 2003
C.C. du Pays de Liffré	0,050412
C.C. du Pays de Châteaulin et du Porzay	0,050733
C.C. de la Ria d'Étel	0,094861
C.C. de la Côte des Mégalithes	0,100692
C.C. de Rance Frémur	0,109172
C.C. de l'Aulne maritime	0,159287
C.C. de la Région de Pleyben	0,164508
C.C. de Centre Armor Puissance 4	0,179592
C.C. de Brocéliande	0,182885
C.C. du Pays de Bourbriac	0,186442
C.C. du Canton de Callac	0,189219
C.C. du Pays de Montfort	0,189391
C.C. du Pays d'Aubigné	0,192162
C.C. Hardouinais-Mené	0,197804
C.C. du Pays de Quintin	0,202437
C.C. du Pays de Questembert	0,204308
C.C. du Pays de Moncontour de Bretagne	0,206785
C.C. du Pays de Maunon en Brocéliande	0,206912
C.C. du Val d'Ille	0,213328
C.C. de Blavet, Bellevue et Océan	0,213962
C.C. du Pays de Guer	0,214859
C.C. du Pays de Saint Aubin du Cormier	0,215031
C.C. du Pays de Bégard	0,216112
C.C. de Beg Ar C'hra	0,218748
C.C. du Pays de Louvigné du Désert	0,22108
C.C. du Pays de Josselin	0,221305
C.C. du Pays de Bécherel	0,226986
C.C. du Canton de Guichen	0,227067
C.C. des Monts d'Arrée	0,232042
C.C. du Pays de Belle Isle en Terre	0,232228
C.C. du Pays de Moyenne Vilaine et du Semnon	0,237434
C.C. de Côte d'Émeraude, Rance et Frémur	0,237826
C.C. au Pays de la Bretagne Romantique	0,240706
C.C. du Pays de Lanvollon - Plouha	0,242325
C.C. du Pays de Matignon	0,250469
C.C. du Pays de Corlay	0,26181
C.C. de la Baie du Kernic	0,267207
C.C. Sud-Goëlo	0,269568
C.C. de "Paimpol Goëlo"	0,271637
C.C. du Pays de Châteaugiron	0,277479
C.C. de la Côte de Penthièvre	0,284476
C.C. de Plancoët - Val d'Arguenon	0,285083

C.C. du Yeun Elez	0,286141
C.C. de Plabennec et des Abers	0,304583
C.C. de la Presqu'île de Crozon	0,310203
C.C. du Cap Sizun	0,31123
C.C. du Pays Bigouden Sud	0,312211
C.C. du Pays d'Iroise	0,321559
C.C. du Pays de Pontivy	0,326314
C.C. du Pays de Duguesclin	0,330482
C.C. de la Trinité-Porhoët	0,333018
C.C. du Pays de Locminé	0,33346
C.C. de la Baie du Mont St-Michel	0,333566
C.C. du Pays de Lesneven et de la Côte des Légendes	0,336378
C.C. du Trieux	0,337009
C.C. de la Région de Plouay, du Scorff au Blavet	0,337414
C.C. du Coglais	0,344023
C.C. du Pays d'Auray	0,349074
C.C. du Pays de Fougères	0,349074
C.C. du Canton du Grand Fougeray	0,349074
C.C. du Pays de Maure de Bretagne	0,349074
C.C. du Pays de Landivisiau	0,349074
C.C. de Concarneau Cornouaille	0,349074
C.C. du Mené	0,349074
C.C. du Canton de Pipriac	0,349074
C.C. du Pays de la Roche Bernard	0,349074
C.C. du Centre Trégor	0,349074
C.C. des Trois Rivières	0,349074
C.C. du Pays d'Evran	0,349074
C.C. de la Presqu'île de Lézardrieux	0,349074
C.C. du Pays Rochois	0,349074
C.C. du Pays Fouesnantais	0,349765
C.C. Arguenon Hunaudaye	0,349919
C.C. de Lamballe	0,350434
C.C. du Loch	0,358907
C.C. du Pays de Montauban de Bretagne	0,361284
C.C. du Pays de la Roche aux Fées	0,361575
C.C. du Pays de Douarnenez	0,369352
C.C. du Pays de Caulnes	0,36962
C.C. du Pays Léonard	0,370783
C.C. de Guingamp	0,370842
C.C. du Pays de Châteauneuf	0,371887
C.C. du Pays de Plélan le Petit	0,373653
C.C. du Pays d'Uzel près l'Oust	0,377699
C.C. du Pays du Roi Morvan	0,3884
C.C. du Pays de Landerneau-Daoulas	0,392157
C.C. du Pays de Baud	0,39538
C.C. du Pays de Saint Méen le Grand	0,401407
C.C. du Pays de Guerlédan	0,402709
C.C. du Kreiz Breizh	0,405879
C.C. de Dol-de-Bretagne et de la Baie du Mont-Saint-Michel	0,410065
C.C. du Haut Pays Bigouden	0,415525
C.C. de Châtelaudren - Plouagat	0,421063
C.C. du Val d'Oust et de Lanvaux	0,422411

CIDERAL	0,427217
C.C. du Pays Glazik	0,427383
C.C. du Canton d'Antrain	0,430819
C.C. du Pays de Muzillac	0,443638
C.C. du Poher	0,445214
C.C. de Dinan (CODI)	0,460275
C.C. de Ploërmel	0,465514
C.C. du Pays de Redon	0,477747
C.C. du Pays Guerchais	0,488101
C.C. du Pays de Quimperlé	0,500874
C.C. de Belle Ile en mer	0,626894
C.C. de l'Argoat (dissoute le 01/01/2004)	

ANNEXE 10 : PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES PAYS BRETONS

Source INSEE, recensement de la population 1999 - DGCL, intercommunalité au 01/01/2004 –
SESGAR Bretagne

PAYS	Départements	Nombre de communes	Population en 1999	% de la population régionale	Variation de population 1990-1999 (en %)	Densité hab/km ²	% de la population résidant dans un espace à dominante urbaine	% de la population en EPCI	% de la population en objectif2
AURAY	56	28	72 773	2%	6,0%	120	41%	82 %	7%
BREST	29	89	374 740	13%	3,1%	223	88%	100 %	60 %
BROCELIANDE	35	43	57 683	2%	7,3%	62	68%	100 %	15 %
CENTRE-BRETAGNE	22	40	42 539	1%	-3,4%	45	33%	100 %	100 %
CENTRE-OUEST BRETAGNE	22 - 29 - 56	108	103 527	4%	-5,2%	32	0%	100 %	100 %
CORNOUAILLE	29	95	312 471	11%	1,8%	126	75%	100 %	61 %
DINAN	22	79	94 839	3%	-1,0%	73	52%	99 %	100 %
FOUGERES	35	58	76 517	3%	0,0%	75	65%	100 %	99 %
GUINGAMP	22	65	72 173	2%	1,3%	65	44%	100 %	100 %
LORIENT	56	30	205 227	7%	0,9%	240	96%	100 %	100 %
MORLAIX	29	61	121 621	4%	-1,2%	91	52%	100 %	100 %
PLOERMEL CŒUR DE BRETAGNE	56	54	60 171	2%	-0,1%	48	17%	99 %	100 %
PONTIVY	56	45	77 340	3%	0,9%	56	32%	84 %	100 %
REDON ET VILAINE*	35 - 44 - 56	54	77 987	3%	2,3%	54	43%	87 %	100 %
RENNES	35	67	419 559	14%	12,5%	367	100%	99 %	0%
SAINT-BRIEUC	22	64	181 083	6%	3,6%	155	83%	100 %	75 %
SAINT-MALO	22 - 35	71	149 360	5%	4,7%	135	77%	89 %	8%
TREGOR-GOELO	22	69	112 209	4%	1,4%	109	67%	93 %	100 %
VALLONS DE VILAINE	35	25	41 624	1%	10,6%	67	75%	100 %	12 %
VANNES	56	61	173 618	6%	12,1%	114	73%	89 %	16 %
VITRE PORTE DE BRETAGNE	35	64	87 256	3%	7,7%	68	68%	100 %	25 %
ENSEMBLE DES PAYS	22 - 29 - 35 - 56 - 44	1270	2 914 317	100%	3,9%	106	71%	97 %	57 %

*y compris les communes de Loire Atlantique : Auessac, Conquereuil, Fégéac, Guéméné-Penfao, Massérac, Pierric, Saint-Nicolas de Redon

5 communes bretonnes n'adhèrent pas à un pays : Bréhat, Ouessant, Camoël, Férel, Pénestin

ANNEXE 11 : COMPOSITION DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT EN BRETAGNE

Source : Réseau des Présidents des conseils de développement de Bretagne, Contribution des conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne, novembre 2004

PAYS de...	Le TERRITOIRE					Le CONSEIL DE DEVELOPPEMENT			
	Habitants	Com-munes	CDC	Agglo	Autres	date création	statut juridique	total membres	Nb de participants pour 1000 habitants
Rennes (1132 km²)	416 559	67	4	1	1	déc-00	suite préex,	120	0,3
Fougères (1026 km²)	76 517	58	5			janv-01	informel	83 (230)	3,0
Vitré-P de Bret, (1282km²)	87 256	64	2	1		déc-01	nve asso	103	1,2
St Malo (1055 km²)	149 360	71	4		1 4 communes	juin-01	informel	106	0,7
Brocéliande (929 km²)	57 683	43	5			juin-01	informel	100	1,7
Vallons de Vilaine (620 km²)	41 624	25	2			nov-01	informel	60	1,4
Redon et Vilaine (1565 km²)	77 983	54	5		1 SIVOM	janv-02	nve asso	117	1,5
Dinan (1421 km²)	94 839	79	9		1	juil-02	suite préex	325	3,4
St Briec (1070 km²)	180 937	64	6	1		févr-03	nve asso	60	0,3
Centre Bretagne (767 km²)	42 539	40	4			juin-01	suite préex	63	1,5
Trégor Goëlo (1122 km²)	112 209	69	6	1	2 communes	juil-01	nve asso	64	0,6
Guingamp (1069 km²)	72 173	65	7			déc-01	nve asso	50	0,7
Centre Ouest Bret. (3241 km²)	103 527	108	10			mars-01	suite préex	314	3,0
Morlaix (1331 km²)	121 621	61	3	1		sept-02	nve asso	78	0,6
Brest (1590 km²)	374 739	89	6	1		juin-01	informel	80	0,2
Cornouaille (2541 km²)	312 471	93		1	2	juin-00	informel	35	0,1
Vannes (1561 km²)	175 000	61	4	1	2 SIVOM + 1 commune	mars-01	informel	71	0,4
Auray (634 km²)	76 394	28	4		7	mai-01	suite préex.	50	0,7
Centre Est Bret. (1286 km²)	60 284	54	6		1	avr-02	suite préex.	71	1,2
Pontivy (1332 km²)	77 378	45	3		1 SIVOM + 1 commune	déc-03	nve asso	172	2,2
Lorient (855 km²)	213 031	30	2	1		juin-02	informel	72	0,3

Source : enquête inter CD septembre 2004

	partic. réguliers	élus	socio prof.	vie coll. & asso.	pers. qualif.	autres	nb. Commis- sions	structure publique	participat° du CD aux conseils de Pays
Rennes (1132 km²)	50	30	60	30	2		7	GIP	OUI - voix Consultative
Fougères (1026 km²)	110	22	80	124	4		5	conv.	NON mais Informé
Vitré-P de Bret, (1282km²)	50	23	44	24	12		4	conv.	OUI - voix Consultative
St Malo (1055 km²)	30	0	53	47	6		4	SM	NON mais Informé
Brocéliande (929 km²)	50	30	30	40	0		5	GIP	OUI - voix Consultative
Vallons de Vilaine (620 km²)	0	8	38	14	2		6	conv+SM	OUI - voix Consultative
Redon et Vilaine (1565 km²)	0	54	11	37	5	10	7	GIP	OUI - voix Consultative
Dinan (1421 km²)	150	10	20	100	1		7	SM	OUI - voix Consultative
St Brieuc (1070 km²)	30	0	28	32	0		3	SM	OUI - voix Consultative
Centre Bretagne (767 km²)	70	16	20	23	4		6	SM	OUI - voix Consultative
Trégor Goëlo (1122 km²)	30	0	42	16	6		5	GIP	OUI - voix Délibérative
Guingamp (1069 km²)	20	9	10	30	1		5	GIP	OUI - voix Délibérative
Centre Ouest Bret. (3241 km²)	200	44	199	71	0		7	GIP	OUI - voix Consultative
Morlaix (1331 km²)	30	0	58	16	4		0 (GW)	GIP	OUI - voix Délibérative
Brest (1590 km²)	0	18	29	20	12		?	conv.	NON
Cornouaille (2541 km²)	25	0	13	11	9		4	GIP	OUI - voix Consultative
Vannes (1561 km²)	50	0	44	22	5		4	GIP	OUI - voix Consultative
Auray (634 km²)	10	0	25	22	3		3	SM	NON
Centre Est Bret. (1286 km²)	71	6	27	36	2		3	SM	OUI - voix Consultative
Pontivy (1332 km²)	80	4	20	50	0	98	4	SM	OUI - voix Consultative
Lorient (855 km²)	20	0	18	18	9	27	3	?	NON

ANNEXE 12 : LES ACTIONS REALISEES PAR LES PAYS BRETONS

Source : Réseau des Présidents des conseils de développement de Bretagne, Contribution des conseils de développement à l'avancée des Pays en Bretagne, novembre 2004

Pays de...	actions - CD à l'origine	autres actions et / ou projets du pays
Auray	saisonnalité - emploi - tourisme	ODESCA SCOT étude touristique à l'échelle du pays
Brest	étude d'image sur le pays de Brest prospective (conférences INSEE, CESR...)	SCOT TIC
Brocéliande	coordinateur emploi politique culturelle de pays outil internet sur locaux d'activités et transmissions d'entreprise inventaire pratiques et équipements sportifs	
Centre Bretagne		lettre d'information manifestation de pays participation foire à l'installation de Limoges mallette du nouvel arrivant documents touristiques animation touristique service "aménagement bocagers" schéma de développement éolien
Centre Est Bretagne		désenclavement des acteurs défavorisés: ADSL adéquation offre / demande de formations
Centre Ouest Bretagne	groupe PLATO mission santé et territoires approvisionnement des restaurations collectives en produits fermiers du pays	
Cornouaille		réflexion sur les transports SCOT étude d'aménagement de la bande côtière
Dinan	SAGE CLIC domaine nautique du pays de Dinan réappropriation du patrimoine par la population du pays coordination des actions en faveur de l'emploi et de l'insertion étude sur les attentes et besoins des jeunes	centre de ressources saisonniers
Fougères	étude garde d'enfants guide web des activités centre de ressources, de formation et d'animation sur le développement durable	
Guingamp	agence de conseil en économie d'énergie dispositif d'animation territoriale de santé service de transport à la demande	GE entreprises charte de l'environnement ODESCA SCOT programme de visite d'entreprises en direction des acteurs de l'emploi - formation GE associations
Lorient		avenir de la pêche ouverture d'un cinéma associatif intercommunal continuité piétonne autour de la rade télépays espaces en reconversion sur la rive gauche du Scorff
Morlaix	contenu du contrat ATEnEE création du logo de pays lobbying TGV	2004, année des services de proximité logo du pays ODESCA pôle d'économie du patrimoine (PEP) et pays d'art et d'histoire (PAT) QR sur adaptation de l'habitat audioguidage touristique

Pontivy	étude sur l'accueil des enfants étude sur le tourisme étude sur la culture étude sur les départs en retraite des chefs d'entreprises étude sur les emplois jeunes	ODESCA expérimentation mécénat culturel lettre d'information soutien plate forme de compostage réhabilitation théâtre
Redon et Vilaine	réseau des bibliothèques réseau culturel étude sur les transports de proximité	sensibilisation sur dysfonctionnement des urgences médicales étude sur dysfonctionnements liés aux découpages administratifs
Rennes	emploi formation temps sociaux	ESS santé et territoire TIC SCOT ODESCA
Saint Brieuc	étude des services publics	ODESCA pays touristique SCOT schéma technopolitain schéma numérique
Saint Malo	CRESCO	programme d'investissement aéroportuaire salon découverte des métiers du bâtiment création du pôle intermodal de la gare de St Malo
Trégor Goëlo	concours jeunes forum ESS	charte de l'environnement salon Ruraltic étude services aux personnes réseau des pratiques musicales
Vallons de Vilaine	valorisation du bénévolat réflexion mise en place d'un centre de stockage des déchets industriels banals premières rencontres des métiers de l'emploi	PFIL lieu d'accueil des entreprises (3 chambres consulaires) agrandissements écoles, salles polyvalentes
Vannes	extension de la PFIL au Pays Colloque en 2003 sur "les usages du territoire " : SCOT, PLU, PNR, SMVM... Colloque en 2004 sur "l'avenir des territoires ruraux" en présence d'un conseiller de la DATAR	ODESCA Structuration touristique du Pays : création du Pays Touristique de Vannes-Lanvaux Comité de Pilotage TIC
Vitré Porte de Bretagne	guide des services et structures pour personnes âgées conditions de réussite d'une animation jeunesse outil de veille et d'anticipation	garde d'enfants - horaires atypiques création PFIL Bourses Initiatives Jeunes ODESCA équipements - petite enfance centres culturels étude couverture haut débit pôle urbanisme plan lumière

ANNEXE 13 : LES MAIRES ET LES INTERVENTIONS DE LA REGION

Source : Questionnaire : CESR de Bretagne adressé aux maires

Connaissez-vous les modalités d'intervention de la Région en faveur du développement des territoires (PRAT...) ?

Nom Pays	Type EPCI	Non réponse	Oui	Non	Nombre de communes ayant participé à l'enquête
Pays d'Auray	CC	1	3	0	4
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	1 (25%)	3 (75%)	0 (0%)	4
Pays de Brest	CC	0	10	7	17
	CA	-	-	-	-
	CU	1	3	0	4
	Total	1 (4,8%)	13 (61,9%)	7 (33,3%)	21
Pays de Brocéliande	CC	1	7	2	10
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	1 (10%)	7 (70%)	2 (20%)	10
Pays du Centre-Bretagne	CC	2	5	1	8
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (25%)	5 (62,5%)	1 (12,5%)	8
Pays du Centre-Ouest Bretagne	CC	3	12	4	19
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	3 (15,8%)	12 (63,2%)	4 (21,1%)	19
Pays de Cornouaille	CC	2	9	1	12
	CA	1	1	0	2
	CU	-	-	-	-
	Total	3 (21,4%)	10 (71,4%)	1 (7,1%)	14
Pays de Dinan	CC	1	10	1	12
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	1 (8,3%)	10 (83,3%)	1 (8,3%)	12
Pays de Fougères	CC	2	5	4	11
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (18,2%)	5 (45,5%)	4 (36,4%)	11
Pays de Guingamp	CC	3	5	1	9
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	3 (33,3%)	5 (55,6%)	1 (11,1%)	9

Nom Pays	Type EPCI	Non réponse	Oui	Non	Nombre de communes ayant participé à l'enquête
Pays de Lorient	CC	0	1	1	2
	CA	0	3	1	4
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	4 (66,7%)	2 (33,3%)	6
Pays de Morlaix	CC	0	3	1	4
	CA	0	3	1	4
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	6 (75%)	2 (25%)	8
Pays de Ploërmel	CC	2	7	0	9
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (22,2%)	7 (77,8%)	0 (0%)	9
Pays de Pontivy	CC	0	3	1	4
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	3 (75%)	1 (25%)	4
Pays de Redon et de Vilaine	CC	3	4	2	9
	CA	-	-	-	-
	CU	-	-	-	-
	Total	3 (33,3%)	4 (44,4%)	2 (22,2%)	9
Pays de Rennes	CC	2	2	0	4
	CA	2	5	2	9
	CU	-	-	-	-
	Total	4 (30,8%)	7 (53,8%)	2 (15,4%)	13
Pays de Saint-Brieuc	CC	2	10	1	13
	CA	0	2	0	2
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (13,3%)	12 (80%)	1 (6,7%)	15
Pays de Saint-Malo	CC	3	4	1	8
	CA	2	3	1	6
	CU	-	-	-	-
	Total	5 (35,7%)	7 (50%)	2 (14,3%)	14
Pays du Trégor-Goëlo	CC	1	5	2	8
	CA	0	3	0	3
	CU	-	-	-	-
	Total	1 (9,1%)	8 (72,7%)	2 (18,2%)	11
Pays de Vannes	CC	0	2	0	2
	CA	2	6	2	10
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (16,7%)	8 (66,7%)	2 (16,7%)	12
Pays de Vitré	CC	0	6	0	6
	CA	2	3	1	6
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (16,7%)	9 (75%)	1 (8,3%)	12
Pays des Vallons de Vilaine	CC	2	5	1	8
	CA	-	-	-	-

Nom Pays	Type EPCI	Non réponse	Oui	Non	Nombre de communes ayant participé à l'enquête
	CU	-	-	-	-
	Total	2 (25%)	5 (62,5%)	1 (12,5%)	8
Hors Pays	CC	-	-	-	-
	CA	0	1	0	1
	CU	-	-	-	-
	Total	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)	1
TOTAL	CC	30	118	31	179
	CA	9	30	8	47
	CU	1	3	0	4
	Total	40 (17,4%)	151 (65,6%)	39 (17%)	230

GLOSSAIRE ET TABLES

GLOSSAIRE

ADCF	Association des Communautés de France
AHB	Association Hospitalière de Bretagne
AMECAF	Association nationale des communes associées issues de « fusion-association »
AMF	Association des Maires de France
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi
ARIC	Association Régionale d'Information des Collectivités Locales
ATR	Administration Territoriale de la République
AUDIAR	Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise
CA	Communauté d'Agglomération
CAD	Côtes d'Armor Développement
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CBE	Comité de Bassin d'Emploi
CC	Communauté de Communes
CCFA	Communauté de Communes à Fiscalité Additionnelle
CDCI	Commission Départementale de la Coopération Intercommunale
CDPM	Comité de Développement du Pays de Montfort
CDPV	Comité de Développement du Pays de Vitré
CECOR	Comité d'Expansion de Cornouaille
CELIB	Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons
CEPE	Contrat Eau Paysage Environnement
CESAM	Comité d'Expansion Economique et Social de l'Arrondissement de Saint-Malo
CESPAR	Centre d'études Economiques et Sociales du Pays de Rennes
CESR	Conseil Economique et Social Régional
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CIDECOB	Comité Interdépartemental de Développement Economique du Centre Ouest Bretagne
CIF	Coefficient d'Intégration Fiscale
CISPD	Conseil Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance
CLIC	Centre Local d'Information et de Coordination gérontologique
CLIS	Classe d'Intégration Scolaire
CLS	Contrat Local de Sécurité
CLSH	Centre de Loisirs Sans Hébergement
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
COCAPAR	Comité de Coordination pour l'Aménagement du Pays de Vilaine
CODEPRAN	Comité de Développement des Pays de Rance
CODER	Commission de Développement Economique Régional

CODESPAR	Comité de Développement Economique et Social pour l'Aménagement du Bassin d'Emploi de Rennes
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CREE	Commission Régionale d'Expansion Economique
CREFE	Centre Régional d'Etudes et de Formations Economiques
CREREG	Centre de Recherche Rennais d'Economie et de Gestion
CRES	Chambre Régionale Sociale et Solidaire
CU	Communauté Urbaine
CUB	Communauté Urbaine de Brest
CUMA	Coopérative d'Utilisation du Matériel Agricole
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DCTP	Dotation de Compensation de Taxe Professionnelle
DGCL	Direction Générale des Collectivités Territoriales
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGUHC	Direction Générale Urbanisme Habitat et Construction
DRTEFP	Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DSC	Dotation de Solidarité Communautaire
EHPAD	Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes
EPA	Etablissement Public Administratif
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPTB	Etablissement Public Territorial de Bassin
EPIC	Etablissement Public à Caractère Industriel ou Commercial (EPIC)
EPR	Etablissement Public Régional
ETD	Entreprise Territoires et Développement
EXPANLOR	Comité d'Expansion du Pays de Lorient
FP	Fiscalité Propre
GAL	Groupement d'Action Locale
GALCOB	Groupement d'Action Locale du Centre Ouest Bretagne
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GIPDL	Groupement d'Intérêt Public de Développement Local
GPV	Grand Projet de Ville
IAAT	Institut Atlantique d'Aménagement des Territoires
IGN	Institut Géographique National
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LDF	Loi De Finances
LOADT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
ODESCA	Opération de Développement et de Structuration du Commerce et de l'Artisanat

OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAE	Point Accueil Emploi
PAR	Plan d'Aménagement Rural
PASED	Projet d'Action Stratégique de l'Etat dans le Département
PASER	Projet d'Action Stratégique de l'Etat en Région
PEP	Pôle d'Economie du Patrimoine
PFIL	Plates-formes d'initiative locale
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLIE	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
PNR	Parc Naturel Régional
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRAT	Programme Régional d'Aménagement du Territoire
RAM	Relais Assistantes Maternelles
REOM	Redevance d'Enlèvement des Ordures Ménagères
SAFI	Société d'Aménagement du Finistère
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SAN	Syndicat d'Agglomération Nouvelle
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SDR	Société de Développement Régional
SEMAEB	Société d'Economie Mixte pour l'Aménagement et l'Equipeement de la Bretagne
SEMENF	Société d'Economie Mixte d'Etude du Nord Finistère
SEML	Société d'Economie Mixte Locale
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SPANC	Service Public d'Assainissement Non Collectif
SRADT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
TEOM	Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères
TP	Taxe Professionnelle
TPU	Taxe Professionnelle Unique
TPZ	Taxe Professionnelle de Zone
UDAF	Union Départementale des Associations Familiales
VT	Versement Transport
ZA	Zone d'Activités
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAE	Zone d'Activités Economiques

LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES, CARTES, SCHEMAS, RESULTATS ENQUETE

TABLEAUX

↳ Les Comités de Pays en Bretagne au début des années 1980	10
↳ Nombre de communautés de communes en France et en Bretagne de 1993 à 2003	21
↳ Répartition des groupements par région au 1 ^{er} janvier 2004	26
↳ L'intercommunalité en France	26
↳ Répartition des communes selon le nombre d'habitants en France et en Bretagne (1999)...	31
↳ Des ressources fiscales propres des collectivités locales ou le poids de l'Etat s'accroît	56
↳ Un lent grignotage des ressources propres des collectivités locales	57
↳ DGF des EPCI en 2004	60
↳ Calcul du Coefficient d'Intégration Fiscale (avant/après la réforme de la LDF 2005)	66
↳ Le Coefficient d'Intégration Fiscale des communautés de communes de Bretagne en 2003	67
↳ Les compétences transférées par les communes à leurs groupements	76
↳ Les équipements reconnus d'intérêt communautaire par les communautés d'agglomération et la Communauté Urbaine de Brest	82
↳ Compétences et activités effectives des communautés des Côtes d'Armor	87
↳ Les 29 activités conduites par plus de la moitié des communautés costarmoricaines en 2003	88
↳ 100 % de la population bretonne dans un Pays en 2004	144
↳ La Bretagne, seule région où les Pays ont tous contractualisé	145
↳ Des Conseils de développement organisés en commissions	156
↳ L'intercommunalité sociale plébiscitée par les maires	218
↳ Les effectifs des collectivités locales au 31 décembre 2002	262
↳ Témoignages : « Rennes Métropole, pour vous, c'est quoi ? »	271

↳Expériences de participation de la population dans deux communautés de communes	279
↳Un projet de territoire pour la communauté de communes du Pays de la Roche aux Fées. Pour quoi faire ?	288

GRAPHIQUES

↳Comparaison de l'évolution du nombre de communautés de communes en France et en Bretagne de 1993 à 2003 (base 100 en 2003)	20
↳Fiscalité intercommunale - Part de l'intercommunalité dans le produit des impôts communaux et intercommunaux	47
↳Répartition des communautés de communes en TPU et valeur du CIF par département en Bretagne en 2003.....	68
↳Répartition du nombre de communautés de communes à fiscalité additionnelle et à TPU selon la valeur du CIF en Bretagne en 2003	70
↳Illustration du lien entre le montant de DGF/hab et la valeur du CIF pour les Communautés de Communes de Bretagne en 2003.....	71
↳Illustration du lien entre le montant de DGF/hab et la valeur du CIF pour les Communautés de Communes à FA de Bretagne en 2003	72
↳Illustration du lien entre le montant de DGF/hab et la valeur du CIF pour les Communautés de Communes à TPU de Bretagne en 2003.....	72
↳Actions conduites par au moins un tiers des groupements finistériens, depuis leur création jusqu'à 2004	90
↳Composition des Conseils de développement	153
↳La participation des Conseils de développement aux actions du Pays.....	157
↳Fonctions attribuées aux Conseils de développement bretons	159
↳Les budgets « études » des Conseils de développement	162
↳Participation du Conseil de Développement au Conseil de Pays	166

CARTES

↳Les EPCI à fiscalité propre en Bretagne au 1 ^{er} janvier 2004.....	23
↳Les EPCI à fiscalité propre, en France, au 1 ^{er} janvier 2004	25
↳Population regroupée dans un établissement en TPU	49

↳ Les EPCI à fiscalité propre au 1 ^{er} janvier 2004 suivant le type de fiscalité : la Bretagne en avance pour la TPU.....	50
↳ Le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes en Bretagne en 2003	69
↳ Le champ des compétences exercées par les EPCI en France.....	85
↳ Périmètres des SCOT en cours et des schémas directeurs en vigueur au 1 ^{er} janvier 2004...	106
↳ Les SCOT en Bretagne au 1 ^{er} mai 2004	107
↳ Une intercommunalité cantonale ?	117
↳ La Bretagne découpée en 134 bassins de vie	119
↳ 115 EPCI à fiscalité propre en Bretagne au 1 ^{er} janvier 2004	119
↳ Bassins de services et Pays	121
↳ Une forte croissance démographique de l'espace urbain et périurbain	122
↳ Aires urbaines, Pays et communautés d'agglomération et urbaine	123
↳ Les migrants alternants sont plus nombreux que les sédentaires dans 87% des communes bretonnes en 1999.....	124
↳ Bassins de soins hospitaliers, Pays, flux de proximité : des approches cohérentes	125
↳ Aires d'influence des principaux pôles de services.....	126
↳ Les territoires bretons selon leur orientation économique	126
↳ Communautés d'agglomération et aires urbaines en Bretagne au 1 ^{er} janvier 2003.....	128
↳ Les Pays imaginés par le CELIB	137
↳ Les Comités de Pays.....	138
↳ Les hypothèses du CESR de Bretagne en 1994 pour le découpage des Pays	140
↳ Une couverture en Pays plus rapide en Bretagne qu'ailleurs	142
↳ Les Pays en France au 1 ^{er} juin 2004	143
↳ Les Pays en Bretagne au 1 ^{er} janvier 2004.....	146
↳ Les Pays et l'espace à dominante urbaine	147
↳ Des Pays aux statuts divers (2004).....	149

↳ Les PLIE en Bretagne.....	210
↳ Les cybercommunes de Bretagne : des initiatives communautaires et communales	220
↳ La participation des EPCI à fiscalité propre dans les écoles de musique de Bretagne	230
↳ Répartition indicative des dotations du volet territorial du contrat de plan Etat-Région (2000-2006).....	249
↳ Répartition indicative des dotations PRAT (2000-2006)	250

SCHEMAS

↳ Développement humain en progrès	36
↳ Schéma de répartition de la DGF.....	60

RESULTATS DE L'ENQUETE AUPRES DES MAIRES

↳ Participiez-vous déjà à une démarche de coopération territoriale avant la création de la communauté ?	24
↳ Quelle forme de coopération territoriale aviez-vous avant la création de l'EPCI à fiscalité propre ?.....	24
↳ Les EPCI à fiscalité propre, un avantage ou un inconvénient pour obtenir des aides financières des collectivités ?.....	59
↳ Les compétences transférées aux Communautés de communes selon les maires de Bretagne	91
↳ Communautés de communes et développement économique	92
↳ Communautés de communes et aménagement	92
↳ Communautés de communes et environnement	93
↳ Communautés de communes et logement – cadre de vie	93
↳ Communautés de communes et équipements culture-sport.....	94
↳ Communautés de communes et voirie	94
↳ Communautés de communes et compétences facultatives	95
↳ Les compétences transférées aux Communautés d'agglomération selon les maires de Bretagne	95
↳ Communautés d'agglomération et équilibre social de l'Habitat	96

↳ Communautés d'agglomération et développement économique	97
↳ Communautés d'agglomération et aménagement.....	97
↳ Communautés d'agglomération et politique de la ville.....	98
↳ Communautés d'agglomération et environnement.....	98
↳ Communautés d'agglomération et équipements culturels et sportifs.....	99
↳ Communautés d'agglomération et voirie.....	99
↳ Communautés d'agglomération et assainissement	100
↳ Communautés d'agglomération et compétences facultatives.....	101
↳ Etiez-vous opposé au transfert de telle(s) ou telle(s) compétence(s) lors de la création de la communauté ou lors de votre intégration ?	103
↳ Votre commune est-elle située dans le périmètre d'un SCOT (en cours d'élaboration ou déjà mis en œuvre) ?	107
↳ A quel territoire le SCOT correspond-il ?	108
↳ Si vous désirez demeurer au sein de votre structure intercommunale, souhaitez-vous que celle-ci voie son poids s'accroître ?	110
↳ Les communes d'Ille-et-Vilaine ne souhaitent pas voir le poids de leur communauté s'accroître.....	111
↳ Le territoire de votre EPCI à fiscalité propre est-il pertinent ?	120
↳ Le territoire intercommunal doit-il évoluer ?	131
↳ Si le territoire de la communauté doit évoluer, dans quel sens ?.....	131
↳ A l'avenir, souhaitez-vous que votre commune reste dans l'EPCI ?	132
↳ La population s'identifie-t-elle au territoire intercommunal ?	132
↳ La population s'identifie au territoire intercommunal (par type d'EPCI).....	133
↳ La population s'identifie au territoire intercommunal (par strates démographiques)	134
↳ Un taux de participation au questionnaire du CESR variable selon le Pays d'origine.....	173
↳ Craignez-vous de voir votre commune perdre son « autonomie » et sa marge de manœuvre au profit de l'EPCI à fiscalité propre ?	179

↳ Vous craignez de voir votre commune perdre son « autonomie » et sa marge de manœuvre au profit de l'EPCI à fiscalité propre (par type d'EPCI)	180
↳ Vous craignez de perdre votre autonomie au profit de l'EPCI (communes en CC) (par strates démographiques)	180
↳ Vous craignez de perdre votre autonomie au profit de l'EPCI (communes en CA et CU) (par strates démographiques)	181
↳ Ressentez-vous, dans votre commune, une demande de la population, des acteurs socioprofessionnels pour intégrer un EPCI à fiscalité propre ?	184
↳ Votre commune a-t-elle déjà été sollicitée pour adhérer à un EPCI à fiscalité propre ?	184
↳ A plus ou moins long terme, envisagez-vous d'intégrer une communauté ?	186
↳ Etre une commune « isolée », est-ce un avantage ou un inconvénient pour obtenir des aides financières des autres collectivités ?	187
↳ Les 5 actions communautaires les plus « positives » pour le territoire intercommunal	196
↳ Les 5 actions communautaires les plus « positives » pour le territoire communal	196
↳ L'appréciation des maires de Bretagne sur les actions communautaires	197
↳ L'appréciation des maires de Bretagne sur les actions communautaires (par type d'EPCI)	200
↳ Le transfert de certaines compétences à la communauté vous a-t-il permis de développer les autres compétences restées de votre ressort ?	203
↳ Le fait de ne pas faire partie d'un EPCI à fiscalité propre vous permet-il de développer plus d'actions sur votre territoire communal que les communes adhérant à ce type d'établissement ?	204
↳ Au sein de la communauté, votre commune profite-t-elle d'une solidarité / redistribution financière intercommunale ?	244
↳ Votre commune profite d'une solidarité / redistribution financière intercommunale (par type d'EPCI)	245
↳ Connaissez-vous les modalités d'intervention de la région en faveur du développement des territoires (PRAT...) ?	252
↳ Comment sont utilisées les ressources issues de la péréquation (communautaire, départementale, régionale...) ?	254
↳ Votre commune est assez représentée et « entendue » au sein des différentes instances de la communauté ? (par type d'EPCI)	257

☞ Votre commune est assez représentée et entendue au sein des instances de la CA ou CU (par strates démographiques).....	258
☞ Les fonctionnaires territoriaux de votre commune sont-ils impliqués dans les actions intercommunales ?.....	265
☞ Les fonctionnaires territoriaux de la commune sont-ils impliqués dans les actions intercommunales ? (par type d'EPCI).....	266
☞ Les supports de communication de l'EPCI à fiscalité propre	270
☞ Les habitants sont-ils associés à la démarche et aux politiques intercommunales ?	272
☞ Les habitants sont associés à la démarche et aux politiques intercommunales (par type d'EPCI).....	272
☞ Les habitants de la commune sont associés à la démarche et aux politiques intercommunales (analyse par Pays)	273
☞ Les citoyens sont-ils représentés dans les commissions communautaires autrement que par les élus ?	277
☞ Les citoyens sont représentés dans les commissions communautaires autrement que par les élus (par type d'EPCI).....	277
☞ A l'avenir, vous paraît-il souhaitable que les conseillers communautaires soient élus au suffrage universel direct ?	282
☞ Il n'est pas souhaitable que les conseillers communautaires soient élus au suffrage universel direct (par type d'EPCI et communes isolées).....	283
☞ A l'avenir, quels sont les questions que vous jugez prioritaires à résoudre au sein de l'EPCI ?	301
☞ Les questions prioritaires à résoudre au sein de l'EPCI (selon le Pays)	302
☞ Quel(s) échelon(s) souhaiteriez-vous supprimer ?	304
☞ Un apport différencié des actions communautaires selon le type d'EPCI	309

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE: LA COOPERATION TERRITORIALE : UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT POUR LA BRETAGNE

I. La Bretagne, terre de coopérations	II
1. A la recherche de territoires pour le développement.....	II
2. Une dynamique de Pays	II
3. Des communes habituées à coopérer	III
II. Une coopération dynamique	V
1. Un processus en perpétuel mouvement.....	V
1.1. Les attentes des Bretons ont évolué	V
1.2. Les acteurs tentent de s'y adapter en coopérant.....	V
2. Une dynamique de coopération plus marquée en Bretagne ?	VI
3. Un certain essoufflement ?.....	VI
III. La coopération, au service du développement durable des territoires.....	VIII
1. Gérer le territoire	VIII
1.1. Faire à plusieurs ce que l'on ne peut plus faire seul.....	VIII
1.2. Proposer de nouveaux services, répondre à de nouveaux besoins,	VIII
1.3. Dans une recherche de développement durable du territoire	IX
2. Proposer et mettre en œuvre un projet pour le territoire.....	IX
3. La coopération territoriale : un déficit de participation ?	X
4. Assurer une plus grande solidarité (spatiale et financière).....	XI
5. L'apport de la coopération intercommunale vu par les maires de Bretagne	XII
IV. La Région Bretagne et la coopération territoriale	XIV
INTRODUCTION	1
<i>Un sujet : la coopération territoriale entre acteurs publics</i>	<i>1</i>
<i>Une méthode : enquête, auditions, réflexions.....</i>	<i>2</i>
<i>Des objectifs</i>	<i>3</i>

**PARTIE 1 : LA COOPERATION TERRITORIALE : UNE
DEMARCHE ANCIENNE ET VIVACE EN BRETAGNE5****CHAPITRE 1 : LA COOPERATION : UNE HABITUDE EN BRETAGNE7****Section 1. Coopérer pour se développer au lendemain de la guerre..... 7****1. La nécessité de se relever de la guerre.....7****2. Un sursaut des acteurs régionaux...7****3. ... Relayé au plan local.....9****4. Une tradition de coopération qui perdure 11****Section 2. Différentes manières de coopérer pour les territoires 12****1. Des outils institutionnels pour coopérer..... 12****1.1. Des outils de Droit privé..... 13****1.2. Des outils de Droit public 13****1.2.1. Le Groupement d'Intérêt Public de Développement Local (GIPDL)14****1.2.2. L'établissement public14****1.2.2.1. Un outil de coopération inter-collectivités15****1.2.2.2. La coopération intercommunale : un fort développement en Bretagne.....15****1.2.2.2.1. Deux formes d'EPCI.....16****1.2.2.2.2. Une longue histoire de coopération entre communes16****1.2.2.2.2.1. Le regroupement intercommunal amorcé par l'association syndicale17****1.2.2.2.2.2. Le District et la Communauté urbaine17****1.2.2.2.2.3. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi Joxe)19****1.2.2.2.2.4. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération
intercommunale (dite loi Chevènement)21****1.2.2.2.3. La Bretagne de 2004, une région maillée par l'intercommunalité22****2. Une contractualisation de l'action publique27****Section 3. Au-delà de la coopération, des tentatives de fusion des
communes..... 29****CHAPITRE 2 : COOPERER POUR FAIRE FACE AUX MUTATIONS DE LA
SOCIETE ET SE DEVELOPPER31****Section 1. Comment expliquer l'essor de l'intercommunalité en
Bretagne ? 31****1. L'absence de très petites communes.....31****2. De nouveaux besoins et de nouvelles exigences.....32**

3. Un soutien appuyé des collectivités.....	34
--	-----------

Section 2. Pour quel développement ?	35
---	-----------

1. Des objectifs historiques	35
---	-----------

2. Des stratégies de développement multiples	36
---	-----------

2.1. Un cadre : le développement durable	36
--	----

2.2. Développement endogène ou exogène des territoires ?	36
--	----

2.3. Les fondements du développement : entre égalité ou équité ?	37
--	----

2.4. Développement uniforme ou différencié des territoires ?	39
--	----

2.5. Les questions posées en termes d'aménagement du territoire	39
---	----

PARTIE 2 : UNE COOPERATION TERRITORIALE QUI MARQUE LE PAS OU DE PLUS EN PLUS INTEGRATRICE ?...43

CHAPITRE 1 : UNE COOPERATION PLUS INTEGREE ET PLUS INTEGRATRICE.....	45
---	-----------

Section 1. Des financements plus intégrateurs	45
--	-----------

1. Des EPCI aux ressources variées	45
---	-----------

1.1. Des ressources fiscales propres.....	45
---	----

1.1.1. Fiscalité additionnelle et taxe professionnelle de zone (TPZ).....	46
---	----

1.1.2. Taxe professionnelle unique (TPU) et fiscalité mixte	48
---	----

1.1.2.1. La TPU : entre intégration et incertitudes	48
---	----

1.1.2.2. La fiscalité mixte : gage de prudence ?	55
--	----

1.1.3. Peut-on réellement parler de ressources propres ?	55
--	----

1.2. Des dotations et subventions incitant au regroupement intercommunal.....	58
---	----

1.2.1. Des dotations de l'Etat privilégiant l'intégration communautaire.....	59
--	----

1.2.1.1. La dotation globale de fonctionnement (DGF)	60
--	----

1.2.1.2. Les autres dotations versées par l'Etat aux EPCI.....	62
--	----

1.2.2. Une réorientation progressive des aides territoriales vers les territoires intercommunaux	63
--	----

1.2.2.1. Se regrouper pour bénéficier des aides de l'Union européenne	63
---	----

1.2.2.2. La politique territoriale du Conseil régional de Bretagne : vers une maîtrise d'ouvrage intercommunale	64
---	----

2. Un instrument de mesure du degré d'intégration des EPCI : le coefficient d'intégration fiscale.....	65
---	-----------

2.1. Qu'est-ce que le coefficient d'intégration fiscale (CIF) ?	65
---	----

2.2. Une forte intégration fiscale en Bretagne, mais disparate selon les départements : l'exemple des Communautés de communes	67
2.3. Une plus forte intégration pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique ?	69
2.4. Un lien entre le coefficient d'intégration fiscale et la dotation globale de fonctionnement par habitant en Bretagne ?	70
2.5. Un outil fiable ?	74
 Section 2. Des compétences transférées plus nombreuses	76
1. Les transferts de compétences, fondement de la coopération intercommunale et révélateurs du degré d'intégration... ..	76
2. La difficulté à définir l'intérêt communautaire	78
2.1. Le législateur est resté imprécis	78
2.2. La marge de manœuvre des Conseils communautaires	79
2.3. Quelle évaluation de l'intérêt communautaire ?	80
2.4. Des pratiques diverses en Bretagne	80
2.4.1. Une méthode de définition variable	81
2.4.2. Des conceptions et objectifs multiples	82
3. Un transfert de compétences en façade ?	84
3.1. Une difficulté pour disposer de données	84
3.2. Une analyse des compétences exercées en Bretagne à partir de l'enquête du CESR	91
3.2.1. Le cas des Communautés de communes en Bretagne	91
3.2.1.1. Le développement économique	91
3.2.1.2. L'aménagement de l'espace	92
3.2.1.3. La protection et la mise en valeur de l'environnement	92
3.2.1.4. La politique du logement et le cadre de vie	93
3.2.1.5. Les équipements culturels, sportifs et d'enseignement	93
3.2.1.6. La voirie	94
3.2.1.7. Les compétences facultatives	95
3.2.2. Le cas des Communautés d'agglomération en Bretagne	95
3.2.2.1. L'équilibre social de l'habitat	96
3.2.2.2. Le développement économique	96
3.2.2.3. L'aménagement de l'espace communautaire	97
3.2.2.4. La politique de la ville	97
3.2.2.5. La protection et la mise en valeur de l'environnement	98
3.2.2.6. Les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	99
3.2.2.7. La voirie	99
3.2.2.8. L'eau et l'assainissement	100
3.2.2.9. Les compétences facultatives	100
3.2.3. Le cas de la Communauté urbaine de Brest	101

3.3. Comment évaluer l'effectivité des transferts de compétences ?	102
4. Des compétences transférées dans de bonnes conditions.....	102
5. Un nouvel outil accompagnant ces compétences : le SCOT.....	104
6. Accroître les transferts à l'avenir ?.....	110
Section 3. Freins et leviers de l'intercommunalité.....	112
1. Quelle vocation ?.....	112
2. Un droit de plus en plus complexe	112
3. Le futur incertain des ressources	112
4. Le risque technocratique.....	113
5. Les méfaits du « donnant-donnant »	113
6. Des citoyens spectateurs	113
7. Les aléas liés au charisme du leader de l'EPCI	114
 CHAPITRE 2 : DES TERRITOIRES PERTINENTS ET RECONNUS ?	 115
Section 1 : Le cadre du découpage territorial fixé par la loi	115
Section 2 : Une réalité basée sur les besoins et habitudes des populations ?	115
1. L'intercommunalité bretonne : entre référence administrative (voire politique) et territoire vécu	116
1.1. Le mythe de l'intercommunalité cantonale ?.....	116
1.2. La communauté, un territoire vécu ?	117
2. Des modes de vie en mouvement.....	122
2.1. Une Bretagne des villes, des campagnes et du littoral	122
2.2. Des Bretons plus mobiles.....	123
2.3. Une organisation territoriale en pôles de services	124
2.4. Des sources diversifiées de développement économique des territoires.	126
3. Des territoires de gestion qui doivent s'adapter à ces mutations	127
3.1. Des changements ont déjà eu lieu.....	127
3.1.1. Le poids grandissant des communautés d'agglomération	127
3.1.2. Des dissolutions et des fusions de communautés	130
3.2. De nouvelles recompositions à attendre ?.....	131

Section 3. Un territoire en manque de reconnaissance citoyenne 132**CHAPITRE 3 : DES COOPERATIONS INTERCOMMUNAUTAIRES 135****Section 1. Le Pays : une intercommunauté de coopération basée sur le projet..... 135****1. La Bretagne, Terre de Pays 135****1.1. Une dynamique ancienne 135****1.2. Une longueur d'avance en Bretagne 141****1.3. 21 territoires de coopération intercommunautaire 145****2. Des disparités de fonctionnement assorties de difficultés et d'incertitudes 150****2.1. Des Pays trop rapidement constitués en Bretagne ? 150****2.2. Des Conseils de développement participatifs ? 152****2.2.1. Des Conseils aux compositions et modes de fonctionnement disparates 152****2.2.1.1. La composition des Conseils de développement des Pays en Bretagne 152****2.2.1.2. Des modalités d'organisation multiples 155****2.2.2. Une action effective des Conseils de développement ? 156****2.2.2.1. Le travail du Conseil de développement autour de la Charte 156****2.2.2.1.1. Une présence active lors de l'élaboration de la Charte 156****2.2.2.1.2. Des Conseils de développement associés à la négociation et à la signature du contrat de Pays 157****2.2.2.1.3. La mise en œuvre du programme d'actions : la fin de l'association 158****2.2.2.1.4. L'évaluation des actions : une mission risquée pour les Conseils de développement 158****2.2.2.2. Des missions dépassant le cadre de la charte 158****2.2.3. Des moyens encore trop insuffisants pour fonctionner correctement 162****2.2.4. De la participation à la démobilisation 163****2.2.4.1. Une dynamique qui s'essouffle une fois la première phase passée 163****2.2.4.2. Une certaine indifférence des élus du Pays 164****2.2.4.2.1. Certains élus ne croient pas au Pays 164****2.2.4.2.2. Les Conseils de développement remettent-ils en cause la légitimité du politique ? 164****2.2.4.2.3. Des « histoires d'hommes » ? 165****2.2.4.2.4. Accroître les relais vers la structure de Pays 165****2.2.4.3. Comment remotiver les Conseils de développement ? 167****2.2.4.3.1. Reconnaître le travail accompli 167****2.2.4.3.2. Repréciser le statut des Conseils de développement 167****2.2.4.3.3. Consolider ou renforcer les ponts entre la structure du Pays et le Conseil de développement 168****2.3. Les problèmes liés à la contractualisation 168****2.4. Des actions qui émergent mais qui restent à évaluer 170****2.5. Une légitimité à prouver à chaque instant 170****2.5.1. Un manque de reconnaissance des Pays 170****2.5.2. Une instabilité juridique et financière 171****2.6. Des Pays plus participatifs que d'autres ? 172**

Section 2. Une coopération intercommunautaire plus souple	174
<i>1. Un regroupement en association loi 1901.....</i>	<i>174</i>
<i>2. Des ententes et des Conférences</i>	<i>174</i>
<i>3. Des rapprochements interSCOT</i>	<i>175</i>

CHAPITRE 4 : DES COMMUNES AUX RAPPORTS DIFFERENCIES AVEC L'INTERCOMMUNALITE 177

Section 1. Des communes inégales face à l'intercommunalité	177
---	------------

Section 2. Faut-il craindre une perte d'autonomie pour les communes ?	179
--	------------

Section 3. La persistance de communes isolées.....	183
---	------------

<i>1. Un « isolement » relatif</i>	<i>183</i>
<i>2. Les raisons de cette résistance</i>	<i>183</i>
<i>2.1. Des raisons pragmatiques</i>	<i>183</i>
<i>2.2. Des raisons politiques.....</i>	<i>184</i>
<i>2.3. Des considérations économiques et financières.....</i>	<i>185</i>
<i>2.4. Un engagement moral</i>	<i>185</i>
<i>3. Vers la fin des communes isolées en Bretagne ?</i>	<i>185</i>

PARTIE 3 : COOPERER POUR MIEUX SE DEVELOPPER 191

CHAPITRE 1 : UN APPORT CERTAIN, MAIS DIVERSEMENT PERÇU ... 193

Section 1 : « Faire à plusieurs ce que l'on ne peut pas faire seul »	193
---	------------

<i>1. Une théorie économique de la coopération.....</i>	<i>193</i>
<i>2. ... pouvant s'appliquer aux collectivités territoriales.....</i>	<i>195</i>

Section 2 : Une perception variable	195
--	------------

<i>1. Un apport différencié selon le type de développement.....</i>	<i>197</i>
<i>2. Un apport variable selon le type de territoire.....</i>	<i>198</i>
<i>3. Des différences d'appréciation selon le type d'EPCI</i>	<i>200</i>

Section 3 : Le transfert vers l'intercommunalité : une opportunité pour développer les compétences communales ? 203

CHAPITRE 2 : LA COOPERATION AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES..... 205

Section 1 : Coopérer pour développer l'économie du territoire 205

1. Favoriser l'implantation d'activités économiques (zones d'activités).....206

2. Soutenir et accompagner les activités économiques207

3. Assurer la veille économique pour le développement territorial208

4. Mettre en œuvre des actions dans le domaine de l'emploi209

Section 2 : Coopérer pour accroître les services à la population 211

1. Favoriser le maintien ou l'installation de services marchands et de commerce.....212

2. Assurer et développer la présence de services sanitaires et sociaux212

2.1. Une offre de soins adaptée.....213

2.2. Des actions spécifiques vers des publics plus fragiles215

2.2.1. Les actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse215

2.2.2. Les actions en faveur des personnes dépendantes216

2.2.3. Vers une intercommunalité sociale ?.....217

3. Proposer une offre de formation219

3.1. Soutenir le développement et l'installation d'établissements de formation219

3.2. Former aux nouvelles technologies pour s'ouvrir.....219

4. Organiser un réseau de transports efficace.....221

4.1. Organiser le transport urbain221

4.1.1. Vers un réseau de transport en commun urbain en site propre.....221

4.1.2. Des politiques tarifaires innovantes222

4.2. Desservir les communes rurales pour améliorer leur accessibilité en s'adaptant aux demandes222

5. Encourager les activités culturelles, sportives et récréatives.....223

5.1. Favoriser la diffusion culturelle223

5.1.1. La gestion d'équipements culturels.....224

5.1.1.1. Des musées intercommunaux ou de Pays.....224

5.1.1.2. Une politique active en matière de lecture publique226

5.1.1.3. La création d'écoles d'art, de musique et de danse229

5.1.2. Une animation culturelle intercommunale	231
5.2. Favoriser la pratique du sport	232
5.3. Une approche communautaire du tourisme	232
6. Mettre en œuvre une politique de l'habitat.....	233
7. Se mobiliser pour maintenir ses services de proximité.....	234
 Section 3 : Coopérer pour mieux prendre en compte l'environnement	235
1. Protéger son environnement et son cadre de vie.....	236
1.1. La gestion et le traitement des ordures ménagères : une intercommunalité incontournable	236
1.2. La gestion d'espace sensibles	236
1.3. La sensibilisation à l'environnement	237
1.4. Une veille environnementale	237
2. Mettre en valeur l'environnement et le cadre de vie.....	237
3. S'attaquer au problème de l'eau	238
3.1. Une intercommunalité de gestion des eaux.....	239
3.2. Une intercommunalité préventive et curative	240
3.3. Une intercommunalité favorisant une approche systémique de l'eau	241
 Section 4 : Coopérer pour assurer une gouvernance équitable et partagée.....	243
1. Vers plus d'équité et de solidarité entre les territoires ?.....	243
1.1. Une solidarité spatiale	243
1.2. Une solidarité financière	244
1.2.1. Une redistribution horizontale.....	244
1.2.1.1. L'attribution de compensation.....	245
1.2.1.2. La dotation de solidarité communautaire	245
1.2.1.3. Le reversement des EPCI à fiscalité additionnelle	247
1.2.2. Une redistribution verticale.....	247
1.2.2.1. Des « redistributeurs » multiples.....	247
1.2.2.2. Une politique régionale au service d'une plus grande solidarité entre les Pays bretons ?	248
1.2.2.2.1. Les contrats de Pays (volet territorial du Contrat de Plan)	248
1.2.2.2.2. Les conventions PRAT	250
1.3. Impact en termes d'aménagement du territoire	253
2. Une gouvernance repensée et ouverte.....	255
2.1. Vers une démocratie représentative et participative.....	255
2.2. L'EPCI : vers davantage de représentativité.....	256

2.2.1. Une bonne représentation des communes au sein des structures intercommunales ?	256
2.2.2. La participation / implication	259
2.2.2.1 ... des élus	259
2.2.2.1.1. Des dispositifs d'association des élus municipaux ont été prévus par la loi.....	259
2.2.2.1.2. Une information / participation des élus plus discutable dans la pratique	260
2.2.2.2. ... des agents territoriaux	262
2.2.2.2.1. Un basculement des agents communaux vers l'intercommunalité.....	263
2.2.2.2.1.1. Un transfert de personnel lié au transfert de compétences.....	263
2.2.2.2.1.2. Intégrer l'intercommunalité par intérêt	264
2.2.2.2.2. Un désintérêt pour l'intercommunalité des agents restant à la commune ?	265
2.2.2.2.3. Comment impliquer davantage les agents communaux dans l'intercommunalité ?	267
2.2.2.3. ... des citoyens	268
2.2.2.3.1. Des citoyens informés ?	268
2.2.2.3.1.1. Différents moyens d'informer la population sur les actions communautaires	268
2.2.2.3.1.2. Cette information suffit-elle ?	270
2.2.2.3.2. Des citoyens écoutés et associés ?	272
2.2.2.3.2.1. En Bretagne, une association de la population encore faible.....	272
2.2.2.3.2.2. A quelle occasion la population peut-elle être associée et participer ?	275
2.2.2.3.3. Des citoyens en position de décideurs ? Pour une élection au suffrage universel direct des délégués communautaires ?	280
2.2.2.3.3.1. Les problèmes posés par le système actuel.....	281
2.2.2.3.3.2. Une réticence des maires (et des communautés ?).....	282
2.2.2.3.3.3. Des positions argumentées.....	283
2.2.2.3.3.4. Que faire ?.....	285
2.3. Les Conseils de développement des Pays : un relais pour faire remonter les idées ?	287

Section 5 : L'intercommunalité : un bon niveau pour penser la stratégie et le « développement durable » 287

1. Des communautés à la recherche de leur projet de territoire 287

2. L'élaboration d'agendas 21 communautaires..... 289

CHAPITRE 3 : DEVELOPPEMENT LOCAL, DEVELOPPEMENT REGIONAL : UNE AMBITION COLLECTIVE ? 293

Section 1. Des projets de territoires et un projet régional... 293

1. Des projets territoriaux 293

2. Un projet régional..... 294

Section 2. ... qui doivent se rejoindre vers une même ambition collective 296

1. Des intérêts communs 296

1.1. Des projets locaux qui participent au développement régional..... 296

1.2. Des projets régionaux qui participent au développement de la Bretagne et des territoires qui la composent..... 297

2. Un souci de cohérence	297
2.1. Pourquoi ?	297
2.2. Comment ?	298
2.2.1. Des instances de concertation et de mise en cohérence.....	298
2.2.2. Une association des Pays.....	298
2.2.3. Des outils de mise en cohérence.....	299
 CHAPITRE 4 : DES PROGRES RESTENT A ACCOMPLIR.....	301
Section 1 : Des compétences à renforcer.....	301
Section 2 : Vers un redécoupage de la carte des territoires en Bretagne et des missions de chacun allant dans le sens d'une simplification.....	303
1. Un redécoupage territorial ?.....	303
1.1. Les acteurs territoriaux sont-ils concurrents ou complémentaires ?	304
1.2. Faut-il supprimer un échelon ?	304
2. Des missions clarifiées	306
 CONCLUSION	313
 ANNEXES	313
Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées.....	317
Annexe 2 : L'enquête menée par le CESR de Bretagne auprès des Maires.....	319
Annexe 3 : Les grandes dates de la coopération intercommunale.....	325
Annexe 4 : Structure des collectivités territoriales en Europe.....	329
Annexe 5 : La Communauté de communes.....	331
Annexe 6 : La Communauté d'agglomération	333
Annexe 7 : La Communauté urbaine	335
Annexe 8 : Les fusions de communes en Bretagne	337

Annexe 9 : Valeur du coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes en Bretagne en 2003	339
Annexe 10 : Principales caractéristiques des Pays bretons	343
Annexe 11 : Composition des Conseils de développement en Bretagne.....	345
Annexe 12 : Les actions réalisées par les Pays bretons.....	347
Annexe 13 : Les maires et les interventions de la Région	349
GLOSSAIRE ET TABLES.....	353
TABLE DES MATIERES	365