



Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité

26 initiatives et des éléments de méthode

Rapporteurs

Mmes Marie-Martine LIPS, Marie-Pierre SINOU
et M. Martial WESLY

Février 2016



CESER

Conseil économique, social
et environnemental régional

Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité

26 initiatives
et des éléments de méthode

Les derniers rapports et avis du CESER de Bretagne relatifs à la réforme territoriale :

- *Contribution du CESER de Bretagne au débat sur la réforme territoriale*

Rapporteur : M. Alain EVEN (2009)

- *Contribution du CESER de Bretagne au débat national sur le nouvel acte de décentralisation*

Rapporteur : M. Alain LE MENN (2012)

- *Avis du CESER de Bretagne sur la contribution du Conseil régional de Bretagne relatif au débat national sur la décentralisation*

Rapporteur : M. Alain LE MENN (2013)

- *Anticipons pour réussir la redistribution des compétences des collectivités territoriales en Bretagne*

Rapporteurs : Mmes Marie-Martine LIPS, Marie-Pierre SINOU, M. Patrick CARÉ (2014)

**Copyright © Région Bretagne
Conseil économique, social et environnemental
de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 Rennes Cedex

Février 2016

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER, visitez le site :
www.ceser-bretagne.fr

Avant-propos

Alors que la récente réforme territoriale a modifié l'organisation des collectivités en réduisant notamment le nombre de Régions, la Bretagne ne voit pas son périmètre modifié. Le CESER aurait pu de ce fait rester à l'écart des réformes en cours.

Or, on constate que des mouvements profonds existent dans l'ensemble des régions, regroupées ou non : l'instauration des Métropoles, la diminution des dotations de l'Etat qui pousse au regroupement de communes au sein des EPCI, voire à la fusion de communes, la place nouvelle qu'occupera la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) au sein de chacune des régions, avec des règles de représentation auxquelles chaque niveau de collectivités est sensible. Fait nouveau : ces évolutions laissent une large place à l'initiative des acteurs locaux.

Pour ces raisons, et dans la continuité de ses précédentes autosaisines *Contribution du CESER de Bretagne au débat sur la réforme territoriale* en 2009 et *Anticipons pour réussir la redistribution des compétences des collectivités territoriales en Bretagne* en 2014, le CESER a choisi de se livrer à une analyse de la situation, par une large série d'auditions visant à comprendre les différents modes de coopération ou de mutualisations entre collectivités, ainsi que la mise en place de nouvelles collectivités ou leur redécoupage.

Les lois successives de décentralisation et la contrainte financière rendent nécessaire l'optimisation des moyens humains et matériels des collectivités, et ce dans chaque territoire. Si cette démarche touche évidemment les collectivités et leur.e.s élu.e.s, ni les agents ni les citoyen.nes ne doivent pas s'en trouver écartés, d'où l'importance d'un dialogue pour comprendre les orientations et les enrichir.

L'examen détaillé de 26 initiatives de réorganisation entre ou au sein de collectivités et une analyse plus globale permettent au CESER de formuler des propositions visant à renforcer la dimension politique des réorganisations et à les mettre au service de projets de territoire partagés.

Au terme de cette étude, les rapporteurs remercient vivement l'ensemble des représentants des différentes structures auditionnées. Ils remercient aussi tous les membres du groupe de travail qui se sont fortement investis et particulièrement MM. Roger MORIN et Pierre LORY-FORET, qui ont apporté leur connaissance des collectivités territoriales. Ils remercient enfin Pierre YACGER, Anne-Marie MATHIEUX et Solène PEROT, qui ont accompagné ce travail avec l'aide de Muriel SALOMON et Charles BEYSSAC, stagiaires.

Le groupe de travail

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) dans sa fonction consultative émet des avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'autosaisine, ou sur saisine de l'exécutif régional, il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile.

Rapporteurs : Mmes Marie-Martine LIPS, Marie-Pierre SINOU et M. Martial WESLY

1. Membres du groupe de travail

- M. Jean HAMON
- Mme Frédérique BONNARD LE FLOCH
- M. Patrick CARE
- Mme Béatrice COCHARD
- M. Stéphane CREACH
- M. Gérard FERRE
- M. Jean-Emile GOMBERT
- M. Joël JOSSELIN
- Mme Pauline PAOLI
- M. Daniel PIQUET-PELLORCE
- M. Patrice RABINE
- Mme Viviane SERRANO
- M. Jean-Bernard SOLLIEC
- M. Emmanuel THAUNIER

2. Experts extérieurs

- M. Pierre LORY-FORET, ancien DGS de Vitré Communauté
- M. Roger MORIN, ancien DGS de Brest Métropole Océane

3. Stagiaires

- Muriel SALOMON-AJOUP, stagiaire Master 2 CEVALAF Rennes 1
- Charles BEYSSAC, stagiaire Master 2 CEVALAF Rennes 1

4. Assistance technique

- M. Pierre LE FOLL, ancien Directeur du CESER
- Mme Fanny TARTARIN, directrice adjointe puis Directrice du CESER
- M. Pierre YACGER, directeur adjoint et chef du pôle Economie-Emploi
- Mme Anne-Marie MATHIEUX, assistante de Direction
- Mme Solène PEROT, assistante de Direction

Ce rapport a été présenté par les rapporteurs devant l'assemblée du CESER réunie en session plénière le 15 février 2016. Les interventions des membres du CESER en séance relatives à ce rapport sont consignées dans le document « Avis » publié le même jour et disponible sur le site du CESER www.ceser-bretagne.fr

Synthèse

En 2014, le CESER appelait les collectivités à dialoguer entre elles pour rénover l'organisation territoriale de la Bretagne. Les lois de réforme territoriale ont confirmé la pertinence de ce message. Elles offrent en effet aux collectivités de réelles marges de manœuvre pour réorganiser leurs compétences. De plus, la contrainte financière les pousse à optimiser leur action sans attendre... et donc à travailler ensemble.

Cette étude du CESER montre que les collectivités de Bretagne s'engagent volontairement dans l'expérimentation de telles initiatives collectives. A partir de la présentation et de l'analyse de cas concrets, le CESER fait des propositions pour les aider à mettre ces réorganisations au service de projets de territoire au niveau local et pour les coordonner au niveau régional.

Des collectivités en mouvement

26 fiches permettent au CESER de mettre en lumière la diversité des solutions imaginées par les collectivités en Bretagne, qui vont des coopérations simples jusqu'à la fusion de structures, en passant par diverses formes de mutualisations. Certaines s'avèrent audacieuses, comme la transformation de la Communauté de communes du Mené en Commune nouvelle, ou encore la mutualisation intégrale des services de la Ville de Brest et de Brest Métropole.

La nécessité d'optimiser l'action publique est au cœur de chacune de ces évolutions. Les réorganisations volontaires et concertées de l'action des collectivités permettent en effet d'améliorer le service rendu tout en maîtrisant la dépense publique et parfois de réaliser des économies. Elles constituent aussi des occasions d'adapter leurs interventions à de nouvelles demandes.

Le panorama dressé par l'étude montre une accélération des réorganisations, qui concernent désormais tous les niveaux de collectivités. Celles-ci sont donc entrées dans une période charnière de leur existence.

Dans ce contexte, le fait que la Bretagne ne fusionne pas comme d'autres régions permet aux élu.e.s et aux agents territoriaux de concentrer leur énergie sur le dialogue avec les autres collectivités ainsi qu'avec la société civile.

Mettre le projet de territoire au cœur des réorganisations

En raison de l'urgence et de la complexité des réorganisations, les élu.e.s ont trop souvent tendance à sous-estimer l'importance d'associer les citoyen.ne.s, la société civile et les agents territoriaux à leurs réflexions. Ce faisant, ils.elles se privent de capacités d'expertise utiles à la réussite des projets. L'enjeu n'est pas seulement technique ou comptable : pour le CESER, les réorganisations doivent aussi contribuer à renforcer le fonctionnement démocratique des institutions.

Les coopérations, mutualisations, transferts de compétences et autres fusions sont en effet à considérer comme des moyens et non comme des fins. Pour le

CESER, il est important de souligner la dimension fondamentalement politique de ces réorganisations, qui doivent être mises au service de projets de territoire. Ces initiatives peuvent alors être vues comme des occasions pour les élu.e.s de réaffirmer leur position au cœur de l'action publique locale. Il importe aussi d'y associer l'ensemble des parties prenantes.

Les projets de territoire ont vocation à intégrer pleinement la cohésion sociale et la solidarité. C'est pourquoi leur élaboration doit partir des besoins des citoyen.ne.s et s'appuyer sur un diagnostic des forces et fragilités des territoires.

Vers une mise en cohérence des évolutions

L'analyse des initiatives recensées dans cette étude fait apparaître un certain manque de cohérence. Ainsi, la montée en puissance des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) questionne la place des Pays et des Départements dans l'architecture territoriale de la Bretagne. Il en va de même pour l'affirmation des Métropoles, qui doivent définir des leviers pour que leur développement bénéficie également aux autres territoires, avec lesquels elles entretiennent des relations d'interdépendance. La Région et les Métropoles doivent par ailleurs trouver des modes d'action complémentaires.

Un autre enjeu important réside dans une meilleure adéquation entre les notions de territoires de l'action publique et de territoires vécus.

Enfin, les réorganisations visent à mettre en cohérence l'action des collectivités, notamment dans les domaines de compétences partagés. Elles ne suffisent toutefois pas à atteindre pleinement cet objectif, car les élu.e.s locaux.ales ne disposent pas de tous les leviers nécessaires. A l'inverse, certaines solutions, visant par exemple à développer l'ingénierie territoriale, s'avèrent parfois redondantes. Il demeure donc indispensable de renforcer la coordination des collectivités dans bien des domaines.

Compte-tenu de ces constats, le dialogue entre collectivités reste plus que jamais nécessaire. Il doit porter non seulement sur l'exercice des compétences, mais également sur les réorganisations elles-mêmes.

Renforcer le dialogue autour des réorganisations

Deux conditions permettront d'ouvrir ce dialogue. La première est de parvenir à s'extraire des échéances à court terme pour penser les évolutions sur le long terme. Cela suppose de considérer les mandats actuels comme des mandats de transition. Les élu.e.s ont par conséquent la responsabilité d'utiliser toute la durée de leur mandat pour conduire les changements. Car si la décision politique peut être rapide, la mise en œuvre des réorganisations demande un pilotage et un suivi sur plusieurs années.

La seconde condition est d'aller au bout de la logique des réorganisations et d'afficher rapidement leurs objectifs finaux, afin de donner aux citoyen.ne.s et aux partenaires de la collectivité la visibilité qui leur permettra de se positionner et d'accompagner la démarche.

Il convient en outre d'associer les agents aux réflexions, car ils.elles sont les premiers.ères concerné.e.s et peuvent apporter leur expertise technique ainsi que leur connaissance du territoire et des usagers.ères. De même, il est nécessaire de s'inspirer des expérimentations visant à mieux associer les citoyen.ne.s aux évolutions de l'action publique.

Enfin, chaque projet de territoire devrait faire l'objet d'un débat au sein d'une instance représentative de la société civile (CESER, Conseils de développement). Celles-ci possèdent en effet une expertise collective, construite dans le temps et utile à la réussite des projets.

Faire de la CTAP le lieu de construction d'un projet partagé

En complément au dialogue local autour des projets de réorganisation, il convient de créer les conditions d'un dialogue régional entre les différents niveaux de collectivités à propos de l'exercice de leurs compétences.

La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) instaurée par la loi MAPTAM de 2014 a vocation à organiser ce dialogue, grâce notamment à des « conventions territoriales d'exercice concerté des compétences ». Dans les faits, la portée de ses travaux dépendra de l'ambition que se fixeront les collectivités qui en sont membres. Alors que la CTAP de Bretagne n'a pas encore véritablement commencé à travailler ni adopté son règlement intérieur, le CESER propose d'en faire le pivot de la réorganisation de l'action des collectivités.

La CTAP doit devenir effectivement le lieu de recherche d'une meilleure articulation des actions des collectivités de Bretagne. Elle pourrait ainsi travailler sur la délégation de compétences de l'Etat aux collectivités ou entre collectivités, sur la coordination de leurs interventions, sur la territorialisation des politiques publiques, sur l'accès à l'expertise, etc.

Les nouveaux schémas régionaux prescriptifs y seront discutés. Leur présentation doit donner lieu à de véritables débats, susceptibles de les faire évoluer. Ces débats permettront aux collectivités de préciser ensemble le rôle des chefs de file et la manière dont leur action s'articule avec celle des autres acteurs.

Le CESER, qui représente la société civile organisée à l'échelle régionale, a vocation à être présent de façon permanente au sein de cette instance dans le cadre de sa fonction consultative, comme c'est déjà le cas dans certaines régions. Il pourra ainsi apporter ses éclairages aux travaux de la Conférence et

être saisi par son Président sur proposition commune des collectivités membres. Cela doit aussi lui permettre de « *contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* », comme le prévoit désormais la loi..

Deux objectifs majeurs : efficacité et solidarité territoriale

Le CESER propose deux principes communs à ces projets guidés par l'intérêt collectif. A l'efficacité, qui figure déjà largement parmi les objectifs des réorganisations, il souhaite ajouter la solidarité, au sens d'une meilleure cohésion sociale et territoriale. Celle-ci doit aujourd'hui constituer une préoccupation centrale de tous les projets de territoire, qu'il s'agisse de projets locaux ou d'un projet régional partagé. C'est dans cette perspective que la Conférence territoriale de l'action publique doit devenir un lieu de mise en cohérence des recompositions de l'action publique, autour d'orientations partagées et d'une volonté commune d'optimiser l'action publique.

En tant que Président de la Conférence territoriale de l'action publique, le Président du Conseil régional détient toute la légitimité pour porter cette ambition et définir des méthodes d'animation permettant sa concrétisation.

Les principales propositions du CESER

- Mettre le projet de territoire au cœur des réorganisations, en partant prioritairement des besoins des citoyens et en y intégrant un volet social. Il s'agit d'une opportunité de renforcer la cohésion sociale et territoriale.
- Affirmer la dimension fondamentalement politique des projets de réorganisation territoriale et leur inscription dans un projet de territoire
- Associer les agents aux échanges sur tout projet de réorganisation, leur donner la possibilité de recourir à une expertise extérieure et prendre en compte leurs propositions.
- Associer les citoyens aux débats sur les réorganisations, afin de bénéficier de leur expertise d'usagers des services publics.
- Examiner et débattre de chaque projet de territoire au sein d'une instance représentative de la société civile organisée.
- Évaluer les effets des réorganisations et mettre au débat les résultats de ces évaluations.
- Se fixer pour objectif partagé d'inventer un nouveau système de gouvernance territoriale, fondé sur le dialogue entre collectivités.
- Ouvrir un débat régional sur le rôle et les périmètres des Pays suite au mouvement de fusion des EPCI, en collaboration avec le CESER et le Réseau des Conseils de développement.
- Faire de la CTAP l'instance de discussion d'un projet partagé d'organisation territoriale de la Bretagne et d'optimisation de l'action publique.
- Associer de façon permanente le CESER aux travaux de la CTAP au titre de sa fonction consultative et utiliser la possibilité de sa saisine dans ce cadre.

Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité

Un territoire solidaire repose sur une culture de la mutualisation des actions et des expériences. Un territoire solidaire c'est aussi un espace où la rencontre se produit et où l'habitude de travailler ensemble favorise l'efficacité. Un territoire solidaire associe l'ensemble des acteurs autour d'une vision commune.

Serge GUERIN¹

En novembre 2014, alors que les débats se focalisaient sur les contours des futures « grandes Régions », le CESER adoptait un rapport intitulé « *Anticipons pour réussir la redistribution des compétences des collectivités territoriales en Bretagne !* ».

Au moment de la publication de ce rapport, il était clair pour chacun que la loi sur la délimitation des Régions serait suivie d'une autre loi, portant sur les compétences. Ce n'est toutefois pas au législateur que le CESER avait alors souhaité s'adresser, mais bien à l'ensemble des acteurs présents en Bretagne, afin de les inciter à adopter sans attendre une posture volontariste.

En conclusion de son étude, le CESER soulignait que « *la réussite de la Bretagne dans la réorganisation territoriale décentralisée dépend aujourd'hui encore de sa capacité collective à agir de façon concertée et coopérative pour repenser et rénover l'organisation de son tissu territorial. [...] C'est ce défi qu'il faut relever avec toutes les collectivités de Bretagne, avec confiance et avec détermination, dans une Bretagne qui répond sans attendre aux besoins du présent, tout en se tournant résolument vers son futur.* »

Même si elle supprime la clause de compétence générale pour les Régions et les Départements et renforce le binôme Région/intercommunalités, la loi NOTRe laisse finalement aux collectivités de réelles marges de manœuvre pour organiser l'exercice de leurs compétences. De ce point de vue, le message d'anticipation adressé par le CESER en 2014 reste pertinent.

¹ GUERIN S., « La République des territoires efficients », in ADF, *Regards croisés sur l'action publique*, octobre 2014.

Cependant, le contexte a évolué depuis lors. La posture volontariste n'est plus le seul levier car le gouvernement a retenu un autre moyen pour obliger les collectivités à se réorganiser : la diminution des dotations de l'Etat, assortie de quelques incitations financières en cas de regroupement. Ces évolutions sont annoncées depuis plusieurs années, mais elles produisent désormais des effets très significatifs sur les finances locales. Les collectivités doivent donc faire évoluer rapidement leurs modes d'action et tout les incite à le faire dans le sens d'une plus grande coopération entre elles.

De nombreux.ses élu.e.s ont pris conscience de ces enjeux. Il suffit de parcourir la presse quotidienne régionale pour mesurer l'explosion du nombre de projets qui visent à repenser la répartition des rôles entre collectivités.

Considérant que les possibilités d'optimisation de l'action publique ne se résument pas à l'intégration des collectivités dans des ensembles de plus grande taille, le CESER souhaite mettre en exergue la variété des réorganisations à l'œuvre en Bretagne, qu'il s'agisse de coopérations, de mutualisations, de transferts de compétences ou de fusions.

Il propose notamment de prendre connaissance de vingt-six initiatives volontaires qui, à des échelles variées, mettent en lumière diverses facettes des mouvements en cours. En s'appuyant sur ce travail d'observation sur les territoires, le CESER souhaite aussi identifier les leviers contribuant effectivement à optimiser l'action publique.

Au-delà du simple recueil de bonnes pratiques, l'ambition du CESER est également de rappeler que ces évolutions n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans un projet global, attentif à l'interdépendance des territoires et répondant concrètement aux attentes des citoyen.nes. C'est pourquoi il s'attache également à faire des propositions pour mettre en cohérence ces évolutions au niveau régional.

1. L'urgence d'agir

Plusieurs des élu.e.s locaux.ales rencontré.e.s dans le cadre de ce travail ont souligné que **leur mandat actuel serait à nul autre pareil**. Il s'agit en effet **d'une période charnière, marquée par d'importantes réorganisations**, notamment au sein du bloc communal. En outre, les nouvelles assemblées régionales, pour la majorité d'entre elles, devront mener à bien la fusion de deux voire trois Régions, ce qui constitue un bouleversement considérable. Pour le CESER, **le fait que la Bretagne ne fusionne pas avec d'autres régions doit être vu comme une opportunité**, dans le sens où cela permet aux élu.e.s et aux agents de concentrer leur énergie sur l'action de la Région et sur le dialogue avec les autres collectivités ainsi qu'avec la société civile, plutôt que sur la gestion du processus de fusion. Les acteurs des collectivités de Bretagne ont alors la possibilité, et le devoir, de réfléchir sans attendre à l'optimisation de l'action publique.

- Un impératif démocratique

La nécessité d'optimiser l'action publique est aussi une opportunité pour **renforcer le fonctionnement démocratique des institutions**. De fait, l'organisation actuelle des collectivités repose parfois sur des processus peu transparents :

- illisibilité d'un système superposant trois niveaux de collectivités (Commune, Département, Région, auxquels s'ajoutent les Etablissements publics de coopération intercommunale, ou EPCI²), dont les compétences ne sont pas délimitées de manière claire ;
- transfert progressif du pouvoir des communes vers les EPCI sans transfert équivalent de la légitimité électorale.

Une meilleure répartition des rôles entre les collectivités peut améliorer la compréhension de l'action publique par les citoyen.ne.s. Pour le CESER, cette réponse n'est toutefois pas suffisante. Un sondage d'octobre 2015 montre d'ailleurs que seule une petite minorité de Français dit comprendre la nouvelle répartition des compétences issue de la réforme territoriale. Cette dernière est d'abord identifiée comme le regroupement de certaines Régions³.

Le défi principal, aux yeux du CESER, reste de redonner aux élu.e.s des marges de manœuvre pour définir et faire partager des projets de territoire. Il est alors essentiel de réinterroger la place des citoyen.ne.s, des

² Les différents types d'EPCI sont les syndicats de communes, les Communautés de communes, les Communautés d'agglomération, les Communautés urbaines et les Métropoles.

³ INSTITUT DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE, « Les Français et le nouveau paysage territorial », *Pouvoirs locaux* n°106 III, 2015.

usagers et de la société civile dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques.

- L'innovation territoriale

Le contexte est d'ailleurs particulièrement propice à **l'émergence de propositions innovantes, parfois iconoclastes, concernant l'action publique** dans les territoires.

Dans son rapport « L'innovation au pouvoir »⁴, Akim Oural, (Maire adjoint de Lille), esquisse les contours d'une « innovation territoriale » visant à réinventer l'action publique, en faisant évoluer les administrations mais également en s'appuyant davantage sur les usagers, les agents et les citoyen.ne.s. De nombreuses expérimentations de ce type ont lieu dans différents territoires, et le rapport de M. Oural cite d'ailleurs deux exemples en Bretagne⁵.

De même, l'association « La 27^e Région » accompagne des collectivités dans la mise en œuvre de méthodes participatives, en mobilisant des compétences issues du *design*, des sciences sociales ou encore de l'éducation populaire. Qu'elles s'inspirent des travaux de cette association ou non, de nombreuses collectivités développent déjà des procédures visant à co-construire leurs politiques, en s'appuyant sur l'expertise d'usage des citoyen.ne.s.

- Une réforme territoriale au long cours, qui confie l'essentiel des solutions au dialogue entre collectivités

Plusieurs lois récentes introduisent des évolutions dans l'organisation des collectivités : loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, loi du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (dite MAPTAM), loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, et enfin loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Cette séquence se caractérise par **une volonté de clarifier les compétences entre les différents niveaux de collectivités.**

La tendance est donc à la redistribution des rôles entre collectivités plutôt qu'au transfert de compétences venant de l'Etat. C'est pourquoi le gouvernement parle de réforme territoriale plutôt que d'une nouvelle étape dans la décentralisation.

⁴ OURAL A., *L'Innovation au pouvoir*, avril 2015. D'autres exemples pourront être trouvés dans FRANCE STRATEGIE, *Quelle action publique pour demain ?*, avril 2015.

⁵ Les exemples en question sont la SCIC Champ Commun à Augan ainsi que le projet Autosuffisance 2025 porté par la Communauté de communes du Mené.

Autre nouveauté, **la loi ne détermine pas de manière stricte la façon dont ces rôles doivent être distribués. Elle institue en revanche un outil de dialogue décentralisé pour y travailler : la « Conférence territoriale de l'action publique »** (CTAP). Présidée par le.la Président.e du Conseil régional, elle rassemble les Président.e.s des Conseils départementaux, ceux.celles des EPCI de plus de 30 000 habitants ainsi que des représentant.e.s des autres niveaux de collectivités (EPCI de moins de 30 000 habitants, communes de plus de 30 000 habitants, communes de 3 500 à 30 000 habitants, communes de moins de 3 500 habitants). La CTAP *« est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics »*⁶. Cela confirme le message porté par le CESER dans ses travaux précédents, à savoir que la réponse au besoin d'optimisation et de meilleure compréhension de l'action publique ne peut venir uniquement de la loi.

- Une forte tension sur les finances locales

D'avantage que par la loi, c'est par la contrainte ou l'incitation financière que le gouvernement entend impulser la réorganisation de l'action publique locale.

Après une baisse de 1,5 milliard d'euros survenue en 2014, **l'Etat a prévu de réduire ses dotations aux collectivités** de 3,7 milliards d'euros par an jusqu'en 2017. Outre cette baisse, c'est aussi l'évolution permanente des règles d'attribution de ces dotations qui place les collectivités dans l'incapacité d'anticiper précisément leurs recettes futures.

Dans le même temps, **la demande sociale à laquelle doivent répondre les pouvoirs publics est particulièrement forte**, sous l'effet conjugué :

- de la crise économique, qui entraîne une hausse des dépenses de l'Etat et des collectivités (prestations sociales, investissements ayant pour but de soutenir l'activité productive, etc.)⁷ ;
- d'une concurrence internationale exacerbée, qui oblige les acteurs publics à trouver de nouvelles solutions pour soutenir l'économie ;
- des évolutions démographiques et de leurs effets en termes de vieillissement et de besoins liés à la santé des personnes ;
- de l'exigence accrue des citoyen.ne.s à l'égard des services collectifs⁸ ;
- de la demande croissante de prise en compte des conséquences sociales et environnementales des activités humaines.

⁶ Selon l'article 4 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles, dite MAPTAM.

⁷ Cette situation est particulièrement sensible dans les Départements. Sur ce sujet, voir LA BANQUE POSTALE COLLECTIVITES TERRITORIALES, ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE, *Regard financier sur les Départements*, avril 2015.

⁸ CESER DE BRETAGNE, *Les services collectifs demain en Bretagne*, Rapporteurs : Mme Catherine TANVET et M. Roger MORIN, septembre 2013.

Par ailleurs, **l'Etat continue de transférer des compétences aux collectivités territoriales**. En revanche, il compense rarement l'intégralité du coût de ces transferts, parfois très significatif (comme c'est le cas avec l'exemple récent de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »).

En parallèle, **l'Etat se désengage de l'accompagnement des petites collectivités**. L'ATESAT (Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire), ainsi que l'instruction des autorisations du droit des sols pour le compte de petites communes, ont ainsi disparu en 2014 et 2015.

L'empilement des normes est une autre source de tension. Malgré la volonté gouvernementale de simplifier les normes applicables aux collectivités, les élu.e.s et les agents décrivent **un contexte de complexité juridique croissante**⁹. Les causes de ce phénomène sont partagées : d'un côté, le législateur et les administrations d'Etat produisent des normes souvent jugées trop complexes par ceux qui doivent les appliquer. De l'autre, les élu.e.s locaux.ales et les administrations territoriales ont parfois tendance à ne pas exploiter les marges de manœuvre laissées par les textes, par crainte des contentieux¹⁰.

Dans ces conditions, **les finances locales sont aujourd'hui fortement contraintes**. En Bretagne, la baisse des dotations globales de fonctionnement aux communes entre 2014 et 2015 s'élève à 47,7 millions d'euros, soit -6,6 % (contre -8,8 % au niveau national)¹¹. Sur la même période, le cumul de la baisse des dotations aux quatre Départements représente 53,9 millions d'euros¹². Enfin, les crédits accordés par l'Etat à la Région Bretagne ont diminué de 5,6 % en 2015, tandis que la quasi-totalité de ses marges de manœuvre fiscales lui ont été retirées.

Les collectivités bretonnes ne peuvent plus faire l'économie de réflexions sur l'optimisation de leur action, au risque de perdre leurs marges de manœuvre, de devoir rendre des arbitrages douloureux et même de se mettre en difficulté financière.

- Une incitation très forte aux mutualisations

Le gouvernement a souhaité découpler l'effet levier de la réduction des dotations en la modulant en fonction de l'effort d'intégration réalisé par les collectivités.

⁹ FAURE B., « Le droit des collectivités territoriales devenu un monstre disciplinaire », *Pouvoirs locaux* n°106 III, 2015.

¹⁰ THEROND H. & JOANNES J-M., « Normes. La simplification, enfin ? », *La Gazette des Communes*, 31 mars 2014.

¹¹ Source : Direction régionale des finances publiques de Bretagne.

¹² Source : Assemblée des départements de France.

Ainsi, les collectivités qui fusionnent, qui transfèrent des compétences à des EPCI ou qui mutualisent des moyens bénéficient d'incitations. Par exemple :

- la dotation globale de fonctionnement des EPCI est modulée par le coefficient d'intégration fiscale ;
- la loi du 16 mars 2015 garantit aux communes qui fusionnent avant le 1^{er} janvier 2016 une stabilité de leur dotation globale de fonctionnement sur trois ans. Les communes nouvelles dont la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants verront même leur dotation forfaitaire augmenter de 5 % au cours des trois premières années suivant leur création.

Sans être strictement financières, d'autres incitations vont dans le même sens. La loi du 20 décembre 2014 accorde ainsi aux collectivités qui adoptent un plan local de l'urbanisme intercommunal (PLUi) avant le 31 décembre 2015 un délai supplémentaire pour mettre leurs documents d'urbanisme en conformité avec les prescriptions de la loi dite « Grenelle 2 ».

Enfin, tous les EPCI ont dû réaliser et approuver un schéma de mutualisation des services avant le 31 décembre 2015. Tout en leur laissant une grande latitude quant au contenu et aux modalités d'élaboration de ce document, cette nouvelle obligation a poussé les élu.e.s du bloc communal à échanger sur la répartition des rôles entre collectivités.

Au vu des dates butoir inscrites dans ces lois, l'objectif est bien d'**inciter les communes à mutualiser leurs moyens sans attendre**, notamment en transférant des compétences ou des recettes aux EPCI.

Dans un contexte de baisse globale des dotations, ces incitations financières auront vraisemblablement pour corollaire une accentuation de la baisse des dotations aux collectivités qui ne renforcent pas leur intégration.

Ces choix posent toutefois la question des critères retenus pour mesurer le niveau de mutualisation, un rapport ayant démontré que le coefficient d'intégration fiscale ne rendait pas compte de la réalité des mutualisations au sein du bloc communal¹³.

- Une incitation très forte aux fusions

La loi NOTRe prévoit également la mise en œuvre de nouveaux Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Elaborés par les Préfet.e.s de département, en concertation avec les élu.e.s locaux, ils doivent conduire à **la disparition des EPCI de moins de 15 000 habitants avant le 1^{er} janvier 2017**. D'après la première version de ces schémas, présentée en octobre 2015, ce sont 67 EPCI en Bretagne, représentant 1,3

¹³ INSPECTION GENERALE DES FINANCES, INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, *Les Mutualisations au sein du bloc communal*, décembre 2014.

millions d'habitants, qui devraient voir leur périmètre évoluer par fusion avec un ou plusieurs EPCI voisins.

Dans ces conditions, **la simple comparaison avec les changements en cours sur les territoires voisins devient une incitation à la fusion ou à la mutualisation**. Tandis que les EPCI de Brest et Rennes ont obtenu le statut de Métropole et que des projets de regroupement de grande ampleur sont annoncés, les collectivités qui ne s'unissent pas ou qui le font d'une manière moins ambitieuse risquent d'être marginalisées sur la scène politique locale et régionale.

Cette question de la taille critique se pose également au niveau régional, dans la mesure où l'évolution des périmètres régionaux diminue le poids relatif de la Bretagne par rapport aux autres régions (qu'on l'évalue par le biais du PIB, du budget régional ou du nombre d'habitants).

Si elles souhaitent parvenir à élaborer des projets de territoire ambitieux, les collectivités doivent rapidement repenser leur action et se saisir des marges de manœuvre dont elles disposent, afin de :

- préserver la qualité de l'action publique et l'adapter aux nouvelles demandes, dans un contexte de contrainte financière ;
- atteindre une taille leur permettant de préserver leur capacité politique et leur capacité d'action ;
- renforcer la cohérence entre le périmètre de l'action publique et la réalité des territoires vécus ;
- répondre aux inquiétudes de nombreux élu.e.s et agents, qui ont de plus en plus souvent le sentiment que leurs fonctions se vident de leur sens et qui craignent une détérioration de leurs conditions de travail et de rémunération¹⁴ ;
- clarifier l'action publique, afin de la rendre plus lisible pour les citoyen.ne.s, et impliquer davantage ces dernier.e.s dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques ;
- gérer au mieux les finances publiques.

2. Des collectivités en mouvement

De nombreuses collectivités en Bretagne se sont d'ores et déjà engagées dans l'expérimentation et la mise en œuvre d'initiatives collectives visant à optimiser leur action. Afin de rendre compte au mieux de ces initiatives, le CESER a souhaité rencontrer des élu.e.s et des fonctionnaires territoriaux, venant de collectivités de tailles différentes, en Bretagne et ailleurs. Ce travail permet de présenter un panorama des évolutions en cours, des plus souples (coopérations) aux plus institutionnalisées (fusions de structures).

¹⁴ DENES L., « Bien-être au travail. La cote d'alerte est dépassée, rien ne va plus », *La Gazette des Communes*, 26 octobre 2015.

- Coopérations souples

De nombreuses collectivités dialoguent entre elles afin de coordonner l'exercice de leurs compétences.

Ces coopérations sont souvent formalisées par des conventions. C'est par exemple le cas des « **ententes** » **qui permettent à des Métropoles ou des Communautés d'agglomération de travailler ensemble sur des thématiques précises** et d'atteindre ainsi une taille critique. Par exemple, la réussite de la candidature « Brest tech + », dans le cadre de l'appel à projets « French tech », est en partie liée au fait qu'il s'agissait d'une candidature commune à quatre villes : Brest, Lannion, Morlaix et Quimper.

La Bretagne a par ailleurs été retenue pour expérimenter **un nouveau dispositif de coopération associant une Métropole à un territoire rural : le « contrat de réciprocité »**. Ce document devrait être signé à la fin du premier semestre 2016 par Brest Métropole et le Pays du Centre-Ouest Bretagne. Il formalisera la coopération des deux territoires dans des domaines où des complémentarités ont été identifiées, en s'appuyant notamment sur une étude publiée par l'Agence d'urbanisme du pays de Brest (Adeupa)¹⁵. Du point de vue de Brest Métropole, ce contrat s'inscrit dans **une stratégie de coopération à plusieurs niveaux**, qui lui permet de travailler à la fois avec les EPCI voisins, avec d'autres villes moyennes de l'ouest breton, avec un territoire rural, ainsi qu'avec d'autres grandes agglomérations de l'ouest de la France.

Voir fiche 1
Les coopérations
territoriales de
Brest Métropole

Voir fiche 2
Les coopérations
territoriales de
Rennes
Métropole

De son côté, Rennes Métropole a développé une stratégie de coopération qui, bien que différente, s'appuie également sur le proche et le lointain. De fait, ces stratégies sont incontournables pour assurer la capacité de rayonnement des Métropoles de Bretagne, tant au niveau national que vis-à-vis des territoires plus proches.

Voir fiche 3
Mise en réseau
des musées du
Finistère

Dans d'autres cas, ce sont **des réseaux plus ou moins formalisés** qui permettent aux collectivités d'optimiser l'action publique. Par exemple, la création d'un réseau des musées du Finistère par le Conseil départemental a permis aux personnels de monter en compétence et aux musées de mener des projets communs, de mutualiser certains moyens et de proposer une offre commune : le « Passeport culturel », grâce auquel les tarifs d'entrée sont dégressifs. Dans un autre domaine, le réseau ABCIS (Acteurs bretons de la coopération internationale et de la solidarité) vise à renforcer la coordination entre les différents acteurs de la solidarité internationale (Etat, collectivités et associations).

¹⁵ ADEUPA, *Vers un Contrat de réciprocité Brest Métropole-Pays Centre Ouest Bretagne. Eléments introductifs*, 2015.

Voir fiche 4
Mutualisation
d'une
campagne de
communication
entre Vitré,
Vendôme et
Valence

Autre modalité de coopération, **les groupements d'achats** permettent aux collectivités de réaliser des économies substantielles¹⁶. Si l'instrument n'est pas nouveau, le contexte incite certaines collectivités à en faire un usage innovant. Les villes de Vitré, Vendôme et Valence ont par exemple lancé une campagne de communication commune. Cette mutualisation leur permet d'obtenir davantage de visibilité au niveau national (les moyens de leurs services de communication étant sans commune mesure avec ceux des grandes agglomérations), tout en se distinguant par l'originalité de la démarche. Il s'agit également d'une première impulsion permettant d'envisager des coopérations plus poussées entre les trois villes.

Par ailleurs, les exécutifs de la Région, des Départements, des Métropoles et des Communautés d'agglomération ont pris l'habitude de se rencontrer régulièrement au sein d'un « B16 ». **Sans équivalent en France, le B16 est une instance de dialogue où s'élaborent des priorités communes**, qui concernent notamment les grands projets d'infrastructures. Tout aussi informels, ses prolongements thématiques ont permis des échanges sur des enjeux transversaux, concernant les différents niveaux de collectivités, tels que le sport, la culture, la mer, la jeunesse ou l'eau.

Il existe enfin des **coopérations entre un ou plusieurs acteurs publics et des organisations de la société civile**. De plus en plus fréquemment utilisée, la forme de la Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) est à ce titre intéressante car elle permet à des acteurs publics et privés ainsi qu'à des citoyen.ne.s de co-construire un projet pouvant porter, par exemple, sur un service collectif. Ce faisant, les structures de l'économie sociale et solidaire peuvent contribuer à la mise en œuvre d'un service public¹⁷. De même, le mouvement de création de Maisons de services au public vient d'être relancé grâce à un partenariat avec La Poste, ce qui confirme l'intérêt de faire travailler ensemble divers acteurs publics et privés pour maintenir ou développer certains services¹⁸. Il conviendra, par la suite, d'évaluer l'efficacité de ces nouvelles organisations et de rester vigilant sur la qualité du service rendu.

La limite des coopérations souples reste finalement leur fragilité sur la durée : leur pérennité est généralement conditionnée à l'engagement personnel de certains responsables, élu.e.s ou agents, et peut être remise en cause au gré des alternances politiques.

¹⁶ Ceux-ci seraient souvent estimés à 10, voire 15 % par an par les collectivités. Source : LAMBERT A., MALVY M., *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014.

¹⁷ L'action de la SCIC Champ Commun en est un bon exemple en ce qu'elle a permis de créer dans une petite commune du Morbihan une épicerie et un bar, qui font également fonction de relais postal.

¹⁸ *La Gazette des communes*, « Territoires ruraux, le rebond des services publics », 9 novembre 2015.

- Chartes

Les chartes permettent à plusieurs collectivités de définir des valeurs et des principes d'actions communs. Elles donnent parfois lieu à des initiatives coordonnées. Le Conseil régional en a ainsi promu plusieurs au cours des années passées, telles que :

- la Charte des espaces côtiers bretons (2007), qui a inspiré des projets à l'échelle des Pays et conduit à la mise en place d'une instance de concertation (la Conférence régionale de la mer et du littoral) ;
- le référentiel « Bretagne Qualiparc » (2009), qui permet à la Région et aux quatre Conseils départementaux de partager une même définition de la gestion durable des zones d'activité ;
- la « Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne » (2011), dans laquelle le Conseil régional affiche sa volonté de « faire ensemble », reprenant en cela une préconisation du CESER¹⁹. Fait intéressant : cette Charte vise non seulement à promouvoir une approche décloisonnée des politiques jeunesse, mais également à mieux associer les jeunes à leur élaboration ;
- la « Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne » (2012), qui propose des actions que les acteurs de l'aménagement sont invités à intégrer dans leurs outils ;
- chaque parc naturel régional (la Bretagne en compte deux, et un troisième est en projet) s'est doté d'une Charte signée par les collectivités membres et l'Etat, qui constitue un projet de territoire abordant des domaines aussi variés que la protection de l'environnement, l'agriculture, le développement économique, l'urbanisme ou encore la culture.

- Schémas et stratégies

Voir fiche 5
Renforcement
de la
coordination
des acteurs par
l'élaboration
d'un schéma
départemental
dans le
Finistère

Qu'ils soient locaux, départementaux, régionaux ou interrégionaux, **les schémas ou stratégies donnent généralement lieu à une large concertation. Leur élaboration peut ainsi permettre de créer un dialogue, de partager des diagnostics et de fixer des objectifs communs.**

A titre d'exemple, le Schéma régional Climat Air Energie (SRCAE), élaboré conjointement par l'Etat et le Conseil régional, définit des orientations partagées dans le but d'engager les territoires dans la transition énergétique. Non prescriptif, ce schéma n'en est pas moins structurant dans la mesure où nombre de documents doivent prendre en compte ses orientations ou être compatibles avec elles²⁰.

Voir fiche 6
Mise en œuvre
des destinations
touristiques

Par ailleurs, un **schéma peut servir à dessiner une nouvelle organisation de l'action publique.** Sa mise en œuvre donne alors lieu à des réorganisations,

¹⁹ CESER DE BRETAGNE, *Les Univers soci@ux et culturels des jeunes en Bretagne*, Rapporteurs : Annie GUILLERME et Sylvère QUILLEROU, juin 2011

²⁰ Voir l'avis du CESER sur le SRCAE, du 7 octobre 2013.

parfois importantes. C'est par exemple le cas dans le domaine du tourisme, dans lequel le Schéma régional se traduit par une meilleure coordination des intervenants à l'échelle de bassins de consommation.

De manière générale, **ces outils pourraient à l'avenir jouer un rôle plus structurant dans la répartition des rôles entre collectivités**. A ce jour, un seul type de schéma est opposable : le Schéma de cohérence territoriale (SCoT), avec lequel les Plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles. Suite au vote de la loi NOTRe, les Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SREDII) ainsi que les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) deviendront prescriptifs, c'est-à-dire que les actes des collectivités en matière d'aides aux entreprises ou d'aménagement²¹ devront être compatibles avec les orientations de ces schémas.

- Conférences régionales

La Bretagne se distingue par ailleurs par l'existence de **plusieurs conférences régionales, co-présidées par l'Etat et le Conseil régional** et au sein desquelles l'Etat, les collectivités et les acteurs de la société civile se coordonnent, que ce soit pour définir une position commune (c'est le cas de la Conférence régionale de la mer et du littoral, au sein de laquelle sont préparées les réunions des Conseil maritimes de façade) ou pour définir des priorités d'intervention partagées (Conférence bretonne de l'énergie ; Conférence bretonne de l'eau et des milieux aquatiques). Les Conférences sont ainsi les chevilles ouvrières de l'élaboration des plans et schémas. Le CESER participe aux travaux de ces différentes instances, qu'il a souvent appelées de ses vœux.

Autre instance propre à la Bretagne : la **Conférence sociale régionale**, qui est le lieu d'un dialogue quadripartite entre le Conseil régional, l'Etat et les partenaires sociaux sur des sujets tels que la sécurisation des parcours professionnels, les politiques de l'emploi ou la simplification administrative.

- Pays et Pôles métropolitains

L'importance des Pays dans l'architecture de l'action publique locale est une autre spécificité de la Bretagne. Ceux-ci couvrent en effet tout le territoire régional et leur rôle y est plus fort que dans d'autres régions. **Les Pays sont des outils de coopération intercommunautaire²², qui permettent d'élaborer des projets de territoire à une échelle correspondant mieux aux territoires vécus, de partager des moyens et de réaliser des actions conjointes**. A titre d'exemple, le renforcement du Pays de Brest est apparu

Voir fiche 7
Structuration
du Pays de
Brest en pôle
métropolitain

²¹ Les actes en question sont les SCoT, les Plans de déplacement urbain, les Plans climat énergie territoriaux et les Chartes de parcs naturels régionaux.

²² Les Pays sont structurés sous forme de syndicats mixtes, de Groupements d'intérêt public, de conventions entre EPCI ou d'associations.

comme une réponse au déficit de gouvernance de l'aire urbaine²³. Les Pays sont également les interlocuteurs du Conseil régional, qui en a fait le support de sa politique territoriale. Ce sont enfin des espaces de dialogue entre élu.e.s et société civile organisée, dans la mesure où chacun des 21 Pays de Bretagne est doté d'un Conseil de développement.

Voir fiche 8
Recensement
de l'ingénierie
territoriale à
l'échelle du
Pays de Pontivy

Dans le cadre de la préparation des Contrats de partenariat 2015-2020, plusieurs Pays ont conduit des études visant à recenser les moyens disponibles pour mettre en œuvre leur projet de territoire et à identifier la manière de les combiner au mieux. Par ailleurs, la forme juridique des Pays devrait évoluer vers le statut de Pôle d'équilibre territorial et rural ou vers celui de Pôle métropolitain au cours des prochaines années. Ces modifications pourraient donner lieu à de nouvelles réflexions sur leur gouvernance ou leurs compétences.

Voir fiche 9
Nouvelle
répartition des
compétences
entre les
structures
travaillant à
l'échelle du
Pays de Vannes

Le statut de pôle métropolitain permet aussi aux grandes agglomérations bretonnes de dialoguer avec leurs voisines des Pays de la Loire sur des enjeux communs, tels que l'enseignement supérieur et la recherche (dans le cadre du Pôle métropolitain Loire-Bretagne).

- Contractualisations

Les contrats permettent de fixer des priorités communes et de définir des règles de co-financement. Ils se sont largement développés au cours des dernières années :

- programmes opérationnels pour les fonds européens, signés par l'Etat, le Conseil régional et la Commission européenne ;
- Contrat de Plan Etat-Région ;
- contrats de partenariat entre le Conseil régional et les Pays ;
- contrats de territoire, signés par trois des quatre Départements bretons et les EPCI de leur territoire.

De plus, **la coordination entre ces contrats s'améliore**, notamment grâce à :

- la signature du Pacte d'avenir pour la Bretagne en décembre 2013, qui avait pour but de renforcer la cohérence entre les politiques nationales et régionales²⁴ ;
- une convergence des calendriers ;
- la politique territoriale du Conseil régional, qui articule fonds européens, politique régionale et projets de territoire des Pays ;
- une initiative volontariste du Conseil régional et du Conseil départemental du Finistère, qui ont engagé un échange sur l'articulation entre leurs politiques territoriales.

Voir fiche 10
Mise en
cohérence des
politiques
territoriales de
la Région et du
Département
du Finistère

²³ Cet exemple est également repris, avec neuf autres initiatives de dialogue urbain/rural, dans MAIRIE CONSEILS & CAISSE DES DEPOTS, *Coopérer et décider dans les nouveaux territoires*, avril 2013.

²⁴ Voir l'avis du CESER de Bretagne sur le Pacte d'avenir, du 10 décembre 2013.

Ces évolutions sont de nature à dépasser la logique de guichet pour évoluer vers le financement d'actions s'inscrivant dans des projets de territoire partagés²⁵.

- Mutualisation de moyens humains ou matériels

La mise en commun de moyens humains ou matériels à compétences constantes est l'une des formes les plus courantes de mutualisation. Ce type de solution se diffuse très rapidement sous l'effet de la contrainte financière, en Bretagne comme ailleurs.

Ces initiatives se rencontrent **le plus souvent au sein du bloc communal**. Elles visent notamment à répondre aux difficultés posées par la juxtaposition de deux niveaux d'administration (communal et intercommunal). L'une des communes peut alors mettre l'un de ses équipements ou services à disposition d'autres communes ou de l'EPCI. Dans d'autres cas, plus fréquents, ce sont les services de l'établissement public qui travaillent pour les communes. La mutualisation peut alors conduire à la création de services communs, dont les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du/de la Maire ou sous celle du/de la Président.e de l'établissement public, en fonction des missions réalisées.

Voir fiche 11
Gestion unifiée
du personnel
de Brest et
Brest Métropole

Alors que les collectivités pionnières ont créé des services communs dans une grande incertitude juridique, la loi de décembre 2010 a clarifié cette situation et rendu obligatoire la réalisation d'un schéma de mutualisation dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils municipaux. Si cette obligation porte bien sur la réalisation d'une étude et non sur la mise en place de services communs, les exécutifs locaux sont de plus en plus nombreux à créer de tels services, avec deux objectifs principaux : accéder à une expertise pointue et réaliser des économies d'échelle.

Voir fiche 12
Mutualisation
de services au
sein de Rennes
Métropole

Au sein du bloc communal, la mutualisation de moyens humains et matériels commence le plus souvent par un accord entre la Ville-centre et l'EPCI²⁷. Cette préférence s'explique notamment par la plus grande proximité entre les deux administrations (de dimensions relativement proches, dont les locaux sont souvent situés dans la même commune) ainsi que par le fait qu'ils soient fréquemment dirigés par un.e même élu.e.. En Bretagne, les initiatives de ce type sont aujourd'hui extrêmement nombreuses.

Voir fiches 13-14-
15
Mutualisation de
services au sein
de Concarneau
Cornouaille
agglomération
et Saint-Brieuc
agglomération
et Locminé
communauté

Il n'existe toutefois pas de règles univoques en la matière : d'autres collectivités ont défini un même cadre de mutualisation pour toutes les communes. Plus original est le cas de Locminé communauté, où les nombreux services communs

²⁵ Voir l'avis du CESER de Bretagne sur la consolidation des contractualisations européennes, nationales et régionales, en date du 5 octobre 2015.

²⁷ ADCF, MAIRIE-CONSEILS, ADGCF, *Panorama et enjeux de la mutualisation entre communes et communautés*, janvier 2015.

de l'EPCI travaillent pour l'ensemble des communes... à l'exception de la Ville-centre.

Les dernières années ont également été marquées par **le succès des mutualisations de services au niveau intercommunautaire**. Suite au retrait de l'Etat, nombre d'EPCI instruisent désormais les autorisations du droit des sols pour le compte de communes non-membres (c'est le cas à Lamballe par exemple). Dans certains EPCI, ce service apparaît même comme un « produit d'appel », permettant de créer un premier lien avec des communes qui, à terme, pourraient le rejoindre. D'autres ont fait le choix de créer un service commun à plusieurs EPCI (il peut alors être porté par le Pays, à l'instar du Pays des Vallons de Vilaine).

Tous les services peuvent être mutualisés. En règle générale, les mutualisations commencent toutefois par les services fonctionnels²⁸, pour lesquels les économies d'échelle sont les plus évidentes (de tels services n'étant, par définition, pas liés aux compétences de la collectivité mais dédiés à son fonctionnement) et les enjeux politiques les moins forts. La ville de Brest est toutefois allée plus loin, puisqu'elle ne compte désormais plus aucun agent et dépend entièrement, pour son fonctionnement, des services communs portés par Brest Métropole.

Voir fiche 11
Gestion unifiée
du personnel
de Brest et
Brest Métropole

Voir fiches 12-13-
14
Mutualisation
de services
entre Rennes
et Rennes
Métropole, au
sein de
Concarneau
Cornouaille
agglomération,
et au sein de
Saint-Brieuc
agglomération

Au vu des auditions menées en Bretagne, **la mutualisation de services peut permettre une réelle amélioration du service rendu ainsi que des économies d'échelle**. Dans ces conditions, la mutualisation permet souvent d'éviter certaines dépenses²⁹. **Alors que les économies budgétaires nettes constituent souvent l'une de ses motivations, il est plus difficile de les mesurer dans un premier temps.** Si de telles économies ont lieu, elles interviennent généralement à moyen ou long terme. Du reste, elles sont difficiles à isoler d'autres sources d'économies³⁰.

• Mutualisations portées par des tiers

Parce qu'elles soulèvent généralement des questions de pouvoir (crainte de perdre le contrôle sur les services), les mutualisations passent parfois par l'intermédiaire du recours à des tiers.

Voir fiche 16
Mutualisations
d'outils de
développe-
ment
économique
par VIPE

Les agences de développement et/ou d'urbanisme peuvent ainsi inciter les collectivités à coopérer davantage. Elles le font en produisant des études visant à montrer l'interdépendance des territoires et/ou l'intérêt que les collectivités auraient à mutualiser tout ou partie de leurs services. Dans d'autres cas, c'est par son action qu'une agence va impulser de nouvelles coopérations. Il en va ainsi de VIPE Vannes, qui a été reconnue comme agence de

²⁸ *Ibid.*

²⁹ ADCF, CNFPT, FNCDG, *La dimension ressources humaines des schémas de mutualisation*, 2015.

³⁰ Ces constats sont confirmés par l'étude menée par l'ADCF, Mairie Conseils et l'ADGCF ainsi que par le rapport produit par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration.

développement commune à plusieurs EPCI alors qu'elle avait déjà commencé à travailler hors du périmètre de Vannes agglomération, en réponse aux demandes des entreprises.

Par ailleurs, les agences sont également, en soi, des outils de mutualisation. C'est par exemple le cas de l'agence de développement Idéa 35, qui permet aux EPCI du département d'Ille-et-Vilaine de mutualiser des outils de gestion, de prospection, de communication, ou encore des formations. L'agence gère également tous les fonds de revitalisation à l'échelle du département. Unique en France, cette initiative permet d'optimiser leur utilisation. Autre exemple d'agence permettant aux collectivités d'accéder à une expertise de qualité tout en jouant un rôle de solidarité : l'Agence d'appui aux collectivités des Côtes d'Armor (ADAC 22). Créée pour répondre aux besoins d'ingénierie liés au retrait de l'Etat dans un contexte de technicité croissante de l'action publique, elle pratique également une forme de péréquation entre ses collectivités membres.

Voir fiche 17
Mutualisations
d'outils de
développe-
ment
économique
par Idéa 35

Voir fiche 18
Accompagne-
ment des
collectivités par
une agence
départementale

Voir fiche 19
Mutualisation
de services et
d'outils
informatiques
par Mégalis

Outil historique de travail en commun, **la formule du syndicat mixte continue également d'être utilisée pour certaines formes de mutualisation.** Mégalis Bretagne en constitue un bon exemple. Financé par la Région, les Départements et les EPCI, ce syndicat est chargé d'une double mission d'aménagement (déploiement de la fibre optique sur tout le territoire) et de services aux collectivités (achat de logiciels, gestion d'une plateforme en ligne de marchés publics, etc.). Autant d'actions pour lesquelles il lui faut mettre en réseau les collectivités et les faire travailler ensemble à la définition de leurs besoins. Son activité est donc de nature à renforcer les échanges entre elles ainsi qu'à harmoniser leurs pratiques.

Les entreprises publiques locales sont aussi des vecteurs de mutualisation de plus en plus utilisés. Les sociétés d'économie mixte (SEM, SEMOP) et autres sociétés publiques locales (SPL) permettent de gérer des services ou des équipements pour le compte de plusieurs collectivités. Ce faisant, elles interviennent sur des territoires plus larges et peuvent atteindre une taille critique permettant de diminuer le coût du service à l'utilisateur, ou d'assurer la gestion d'un service nécessitant une forte expertise (notamment dans le domaine de l'eau avec les SPL Eau du Ponant et Eau du bassin rennais). De plus, ces sociétés combinent des règles de droit public et d'autres de droit privé, ce qui permet d'imaginer des modèles originaux d'optimisation de l'action publique. Dans le Finistère, SOTRAVAL s'appuie ainsi sur une SEM et une SPL, afin de traiter les déchets ménagers de ses collectivités adhérentes au meilleur coût, tout en impliquant des actionnaires privés pour les actions qui dépassent leurs compétences obligatoires.

Voir fiche 20
Création d'une
structure
associant une
société
d'économie
mixte à une
société
publique locale

- Transferts de compétences

Qu'elles passent par des services communs ou par l'intermédiaire de tiers, les différentes formes de mutualisation sont liées à des accords réversibles. Cette souplesse constitue leur force (c'est ce qui les rend attractives pour les élu.e.s, désireux.ses de rationaliser l'action publique sans abandonner leurs

compétences), mais également leur faiblesse. De tels modes d'organisation peuvent en effet être remis en cause par une divergence politique. **Le transfert de compétences apparaît alors à la fois comme la forme la plus aboutie de mutualisation (notamment au sein du bloc communal) et comme un levier permettant de clarifier durablement les interventions de différentes collectivités.**

Pour une part, ces transferts répondent à une obligation légale. Mais les collectivités disposent également de marges de manœuvre pour transférer volontairement certaines de leurs compétences.

Les lois MAPTAM et NOTRe ont ainsi ouvert la voie à de nouveaux transferts plus ou moins volontaires, notamment des communes vers les EPCI, des Départements vers les Métropoles, de la Région vers les Départements, ou encore de l'Etat vers la Région. Le Conseil régional de Bretagne y a par exemple vu une opportunité pour obtenir le transfert d'une compétence d'animation dans le domaine de l'eau, en réponse à une attente formulée par l'exécutif régional comme par le CESER depuis de nombreuses années. L'Etat a par ailleurs transféré une partie de ses compétences en matière de culture à la Région Bretagne, qui pourrait aussi demander à se voir confier pleinement la compétence emploi.

De même, **le législateur a souhaité inciter les communes à transférer la compétence en matière d'urbanisme au niveau intercommunal**. Un tel transfert peut contribuer à optimiser l'action publique³¹. Au vu des règles retenues pour valider ce transfert (minorité de blocage de 25 % des communes, représentant au moins 20 % de la population), il ne peut toutefois s'agir que d'un choix volontaire et largement partagé des exécutifs municipaux. Or, les maires restent très attachés à cette compétence. Un mouvement semble pourtant s'amorcer, et les collectivités qui s'engagent dans cette voie sont de plus en plus nombreuses en Bretagne, même si les projets n'aboutissent pas toujours. En avril 2015, cinq EPCI bretons étaient ainsi engagés dans l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), tandis que d'autres, bien plus nombreux, projetaient de le faire.

Enfin, **certains transferts réalisés en réponse à une urgence financière peuvent finalement conduire à une optimisation de l'action publique**, notamment s'ils donnent lieu à une réflexion sur les rôles respectifs des différents opérateurs. Dans le cas du Pays de Vannes, les difficultés budgétaires de deux structures ont conduit à une analyse collective de l'ingénierie disponible sur le territoire, laquelle s'est conclue par la dissolution de ces structures et la reprise de leurs salariés et de leurs missions par d'autres. De même, l'intégration des Musées de Pont-Aven et de Concarneau au sein de Concarneau Cornouaille agglomération a permis de pérenniser leur action, mais également de la

Voir fiche 9
Nouvelle
répartition des
compétences
entre les
structures
travaillant à
l'échelle du
Pays de Vannes

Voir fiche 21
Intégration de
deux musées
au sein de
Concarneau
Cornouaille
agglomération

³¹ CESER DE L'ATLANTIQUE, *Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers*, Rapporteurs : MM. Michel CISILOTTO et Jean-Edmond COATRIEUX, juin 2013.

dynamiser, grâce à des synergies entre les deux équipes ainsi qu'avec les autres services de l'EPCI.

- Fusions

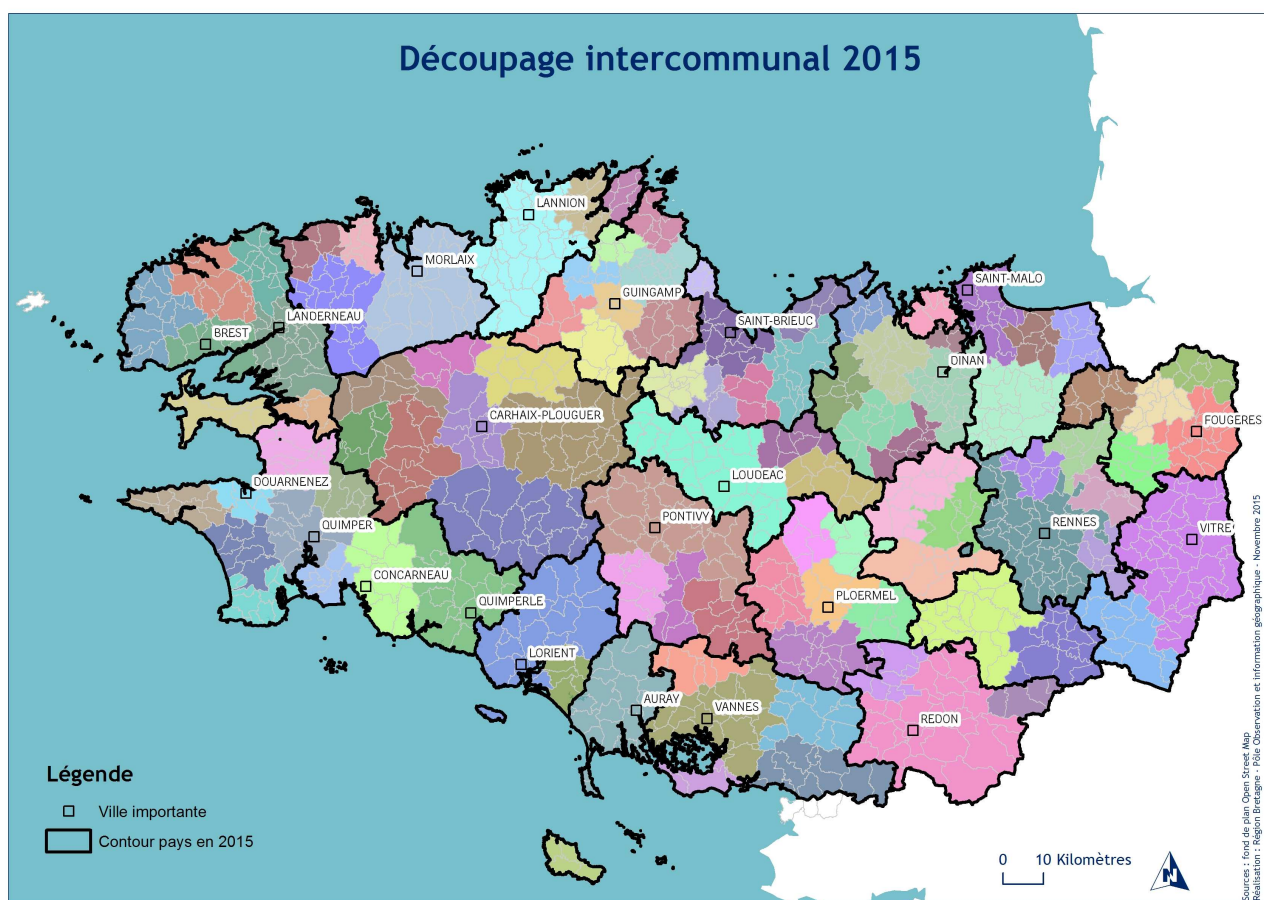
Stade ultime de l'intégration, les fusions de collectivités ou d'établissements publics devraient se multiplier en Bretagne au cours des années à venir.

Dans le cadre des Schémas départementaux de coopération intercommunale, les préfet.e.s de département ont reçu l'instruction de réduire le nombre de syndicats (notamment pour la gestion de l'eau) et de supprimer tous les EPCI de moins de 15 000 habitants, par fusion avec un ou plusieurs établissements voisins.

De telles fusions ont déjà eu lieu par le passé. Cette nouvelle étape devrait toutefois se distinguer par l'ampleur de certains regroupements.

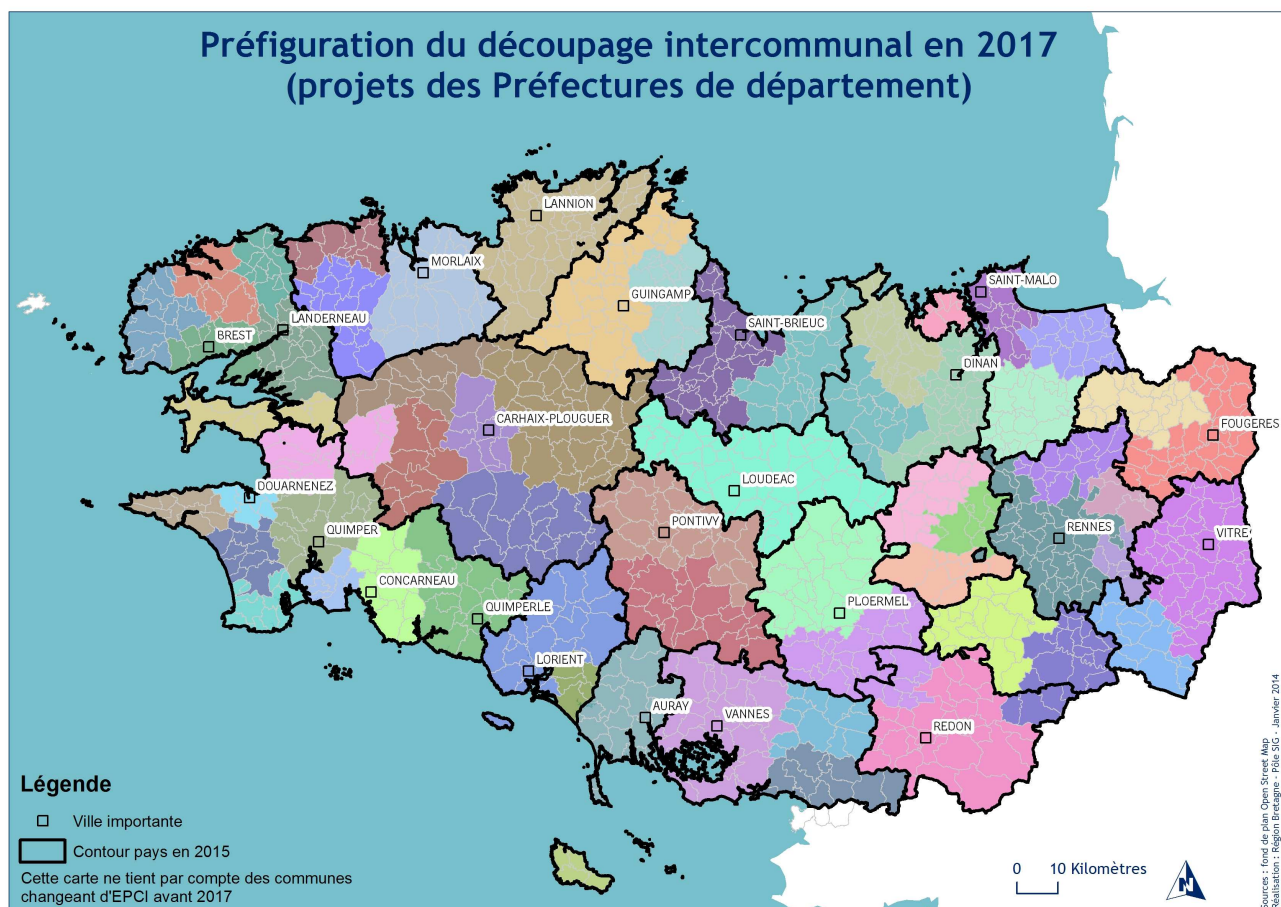
Voir fiche 22
Fusion des
communautés
de communes
de Saint-Méen
et Montauban
de Bretagne

Carte 1. Périmètre des EPCI en 2015



Source : Région Bretagne

Carte 2. Périmètre possible des EPCI en 2017 (proposition des Commission départementales de coopération intercommunale au 15 octobre 2015)



Source : Région Bretagne

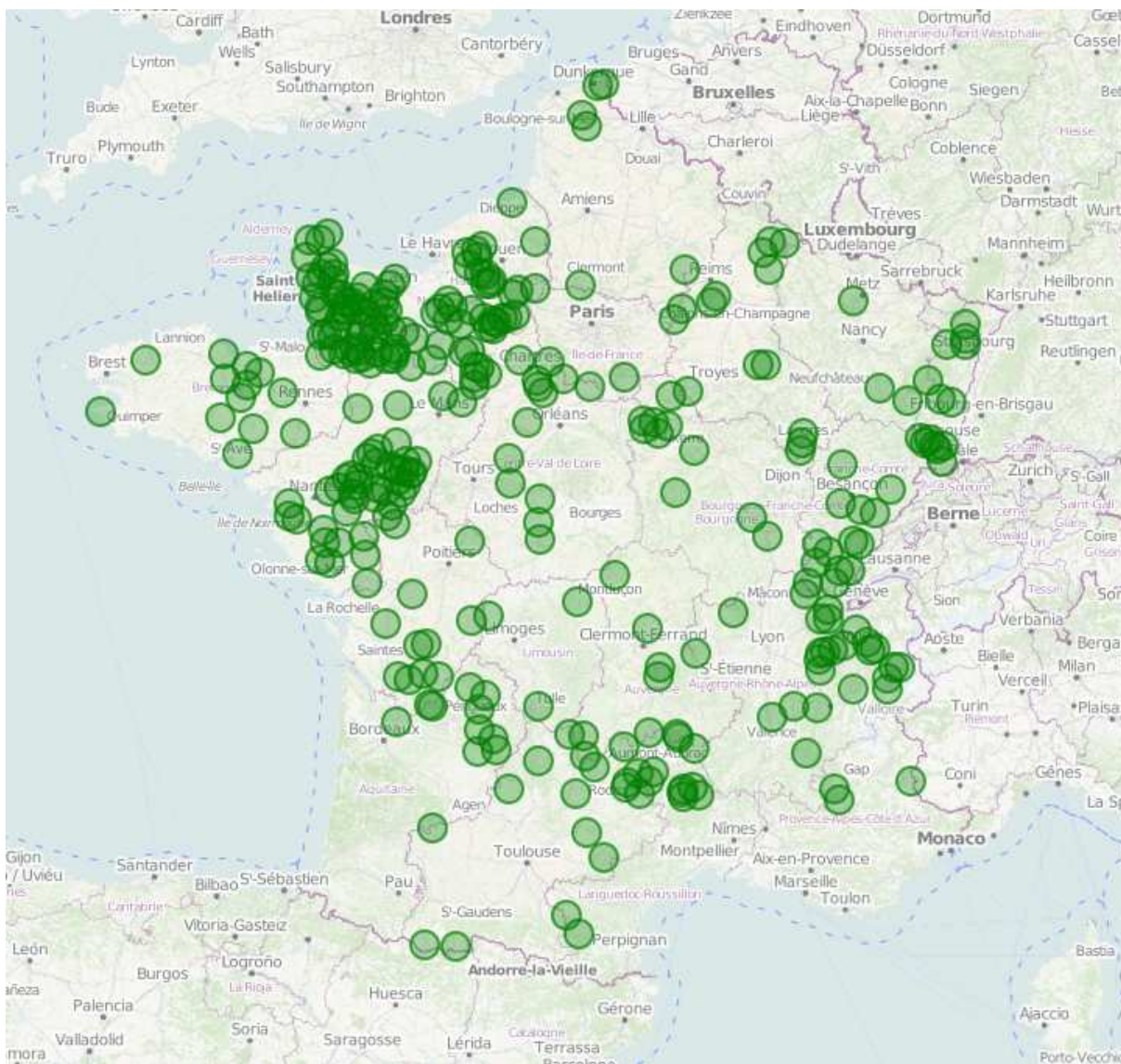
Une partie des élu.e.s souhaite en effet aller bien au-delà du seuil des 15 000 habitants, que ce soit pour continuer à peser politiquement, pour être présent.e au sein de la CTAP (il faut pour cela que l'EPCI atteigne 30 000 habitants), ou pour atteindre une taille critique leur permettant de mener à bien leurs projets. Certains Préfets **ont ainsi proposé des réorganisations de grande ampleur** : autour de Lamballe ou de Guingamp et Paimpol, ce sont respectivement cinq et six EPCI qui fusionneraient, pour atteindre 70 000 habitants.

Les mêmes raisons, auxquelles s'ajoutent des incitations financières, expliquent l'émergence d'**un phénomène nouveau : la fusion de communes pour créer des « communes nouvelles »**. Dans le sillage de Baugé-en-Anjou, première commune nouvelle créée en France le 1^{er} janvier 2013, de nombreux projets se développent sur tout le territoire. Alors que l'Association des maires de France a longtemps été hostile à tout dispositif de fusion, ce succès constitue l'une des surprises de la phase actuelle de la réforme territoriale. Il s'explique par une prise de conscience des élu.e.s locaux.ales, face à la difficulté à peser politiquement, et tout simplement à agir, avec les moyens qui leurs sont alloués.

Voir fiche 23
Création d'une
commune
nouvelle dans
le Mené

Alors qu'elle avait été pionnière dans le développement de l'intercommunalité suite au vote de la loi du 6 février 1992³², la Bretagne semble prendre du retard dans ce mouvement (cf. carte 3). Au mois de novembre 2015, seuls sept projets de communes nouvelles y avaient été validés, dont un seul portant sur plus de deux communes.

Carte 3. Communes nouvelles au 1^{er} janvier 2016



Source : (C) les contributeurs OpenStreetMap - osm.org

Voir fiche 24
Transformation
du Pays des
Mauges en
EPCI

Parmi toutes les initiatives repérées dans le cadre de cette étude, le projet de fusion le plus abouti se situe dans les Pays de la Loire. Il s'agit d'un processus réalisé en deux temps, avec la transformation de six EPCI en communes nouvelles (au 15 décembre 2015), suivie de la création d'un EPCI regroupant ces communes nouvelles au 1^{er} janvier 2016. Suite à cette opération, le Pays est

³² Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

supprimé, mais le Conseil de développement est maintenu au sein du nouvel EPCI. Cette initiative témoigne d'une volonté politique partagée d'utiliser tous les instruments disponibles pour proposer un nouvel étagement des compétences et permettre la mise en œuvre d'un projet de territoire ambitieux sans remise en cause l'échelon communal³³.

Autre exemple de réorganisation ambitieuse : la Communauté urbaine de Cherbourg-Octeville est devenue commune nouvelle au 1^{er} janvier 2016. Cette fusion devrait être suivie par un regroupement de grande ampleur, qui pourrait aboutir à la création d'une communauté d'agglomération de plus de 100 000 habitants.

Au final, le panorama des évolutions montre que la Bretagne est bien entrée dans une phase de recomposition rapide de l'organisation de ses collectivités. L'architecture institutionnelle de la Région en ressortira profondément transformée. La diversité des initiatives prises par les collectivités en ce sens est à saluer car elle permet d'adapter les solutions aux réalités de chaque territoire et donc de mieux répondre aux besoins des citoyen.ne.s et des usagers.ères.

3. Des évolutions à mettre en cohérence

Malgré les difficultés auxquelles les collectivités doivent faire face, ces évolutions révèlent le dynamisme de nombreux acteurs et leur volonté d'imaginer de nouvelles solutions pour continuer à mener des projets de territoire ambitieux et répondant aux attentes des citoyen.ne.s. Pour autant, il convient de ne pas se contenter de ce constat plutôt positif et de s'interroger dès à présent sur la mise en cohérence de ces évolutions.

- Le risque de l'attentisme

Dans certains cas, **il existe un risque d'attentisme** dans les collectivités. Celui-ci est **en partie lié à la longue phase de débats parlementaires portant sur la réforme territoriale** puis sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement des collectivités. Les premiers étant désormais clos, les élu.e.s devraient pouvoir plus facilement réfléchir à l'avenir de leur collectivité et imaginer des innovations organisationnelles utiles.

Voir fiche 2
Les
coopérations
territoriales de
Rennes
Métropole

Dans d'autres cas, **ce sont les réorganisations elles-mêmes qui créent des blocages**. Ainsi, les phases successives d'extension des EPCI suscitent fréquemment des crispations entre établissements voisins, lesquelles peuvent constituer des freins aux coopérations ou à l'élaboration de projets communs au

³³ L'organisation choisie par ce territoire est en cela très proche du modèle défendu par Vincent AUBELLE (AUBELLE V. ? « La commune nouvelle : esquisse d'une simplification qui ne soit pas simpliste », *Pouvoirs locaux* n°106 III, 2015).

Voir fiche 8
Recensement
de l'ingénierie
territoriale à
l'échelle du
Pays de Pontivy

sein des Pays. De même, les transferts de compétences « à marche forcée », pour se conformer aux évolutions législatives, conduisent parfois à la crispation de certains élu.e.s municipaux.ales, qui craignent de perdre leurs marges de manœuvre au profit d'un établissement dont le projet ou les règles de gouvernance ne leur semblent pas suffisamment partagés³⁴.

Dans ces conditions, il importe de **dépasser rapidement les discussions sur les périmètres des EPCI**, de manière à donner aux différents niveaux de collectivités la visibilité nécessaire pour élaborer leurs projets de territoire et coordonner leur action.

- La crainte d'une moindre capacité à agir dans la proximité

Les coopérations, mutualisations, transferts de compétences et autres fusions qui se multiplient actuellement sont autant de leviers d'optimisation de l'action publique. Mais ces transformations sont également porteuses de risques démocratiques :

- celui de l'illisibilité, tant pour les élu.e.s que pour les citoyen.nes ;
- celui d'un éloignement entre le niveau de conception des politiques publiques et les attentes des citoyen.nes (éloignement physique, mais également par allongement des chaînes de décision) ;
- celui des tensions qu'elles peuvent parfois susciter entre les collectivités ou les entités concernées ;
- celui de la perte de contrôle des élu.e.s, lorsque le pouvoir se déplace vers des instances de niveau supérieur ou vers des établissements satellites.

Plusieurs initiatives visent alors à **réintroduire de la proximité dans le fonctionnement des collectivités**.

Voir fiche 25
Création de
maisons
communautaires
dans la
Communauté de
communes du
pays de Liffré

La Communauté de communes du pays de Liffré a ainsi fait le choix de construire trois maisons communautaires dans ses plus petites communes, plutôt qu'un siège dans la Ville-centre. Cela lui permet d'offrir un service public de proximité dans des communes où les services sont parfois rares. Il s'agit donc d'un moyen de **renforcer l'action de proximité** de la collectivité.

Voir fiche 26
Mise en place
d'une
gouvernance
de proximité au
sein de Brest
Métropole

De leur côté, les élu.e.s de Brest Métropole ont souhaité **réintroduire de la proximité dans la décision**. La programmation d'une partie des fonds de la Métropole dédiés aux espaces publics est ainsi décidée par les Conseils municipaux et mise en œuvre par les services communautaires, ce qui permet de redonner du pouvoir aux élu.e.s municipaux.ales, de leur confier davantage de responsabilités, ainsi que de renforcer les liens entre les deux niveaux d'administration.

³⁴ ADCF, CNFPT, FNCDG, *op.cit.*

Il n'en demeure pas moins que certains élu.e.s municipaux.ales continuent à percevoir l'intercommunalité comme une structure de gestion, dont le projet ne serait pas suffisamment lisible mais qui les déposséderait pourtant d'une partie de leurs marges de manœuvre. Ces élu.e.s peuvent alors définir leur positionnement à l'égard des EPCI en suivant une grille de lecture basée sur le rapport coûts/avantages de l'intégration³⁵, ce qui ne facilite pas l'émergence de projets de territoire à l'échelle communautaire.

- Dans certains cas, un possible recul de l'intégration intercommunale

L'un des objectifs de la loi NOTRe est le renforcement des compétences intercommunales. C'est pourquoi elle prévoit la disparition de certains syndicats et le transfert de nouvelles compétences vers les EPCI, notamment pour la gestion de l'eau, l'accueil des gens du voyage, la politique locale du commerce et le tourisme, la collecte et le traitement des déchets.

Sa mise en œuvre pourrait toutefois donner lieu à **un recul du niveau d'intégration des compétences au niveau intercommunal**. Car si les Préfet.e.s ont le pouvoir de fusionner des EPCI, ils.elles n'ont aucune maîtrise sur leurs compétences. Les nouveaux EPCI pourraient ainsi choisir de ne conserver que les compétences déjà exercées par tous les établissements ayant fusionné. Ils disposeraient alors de compétences moins étendues que les plus intégrés des anciens établissements. Les compétences non retenues seraient de nouveau affectées aux communes et celles qui souhaitent continuer à travailler ensemble devraient alors trouver d'autres modes d'organisation « à la carte ». Elles seraient de ce fait amenées à passer des conventions entre elles ou, paradoxalement, à créer de nouveaux syndicats.

- Un renforcement des EPCI qui pourrait faire évoluer fortement l'articulation entre les différents niveaux de collectivités

Les réorganisations en cours devraient aboutir à la création d'EPCI de grande taille dans un certain nombre de territoires. Ces évolutions devraient faire évoluer la place des EPCI dans le paysage institutionnel.

Cependant, **les méthodes et les ambitions des Préfets et des Commissions départementales de coopération intercommunale varient sensiblement d'un département à l'autre**. Ceci témoigne d'une **difficulté à penser collectivement les différents modes de coopération utiles pour la Bretagne**, qui concerne à la fois l'Etat et les élu.e.s locaux.ales et pourraient par manque de vigilance s'accompagner de nouveaux déséquilibres territoriaux.

Suite aux fusions, certains EPCI seraient probablement positionnés sur plusieurs Pays, ce qui conduirait à redéfinir les frontières de ces derniers. L'émergence d'EPCI de grande taille pourrait aussi remettre en cause la pertinence d'une

³⁵ *Ibid.*

partie des Pays, dont certains ne regroupent déjà que deux EPCI. Enfin, des EPCI moins nombreux, aux compétences renforcées, deviendront des partenaires crédibles pour la mise en œuvre des politiques régionales, comme la politique de développement économique. En revanche, il faut rappeler que les Pays et les EPCI ne sont pas des institutions de même nature, et que le rôle des Pays varie en fonction des territoires. Pour toutes ces raisons, **la place des Pays dans la gouvernance territoriale devra faire l'objet d'un débat.**

Quoi qu'il en soit, les EPCI seront amenés à jouer un rôle croissant, qui ne pourra être ignoré ni par la Région, ni par les Départements. Un dialogue entre ces différents acteurs est alors nécessaire, tant pour éviter les doublons que pour renforcer les solidarités territoriales.

- Des Métropoles appelées à jouer un rôle particulier

Les lois MAPTAM et NOTRe encouragent la coopération et la recherche de complémentarités entre collectivités. De fait, cela conduira à **l'apparition de modes d'organisation différenciés au sein des régions**, notamment entre les territoires où il existe des Métropoles et les autres.

Les Métropoles de Brest et Rennes joueront ainsi un rôle particulier dans l'architecture institutionnelle de la Bretagne, au-delà de celui des autres EPCI. Par exemple, les orientations du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) applicables à leur territoire seront *« élaborées et adoptées conjointement par le Conseil de la métropole concernée et le Conseil régional³⁶ »*, alors que pour les autres EPCI, il n'est question que de *« concertation »*.

Au vu des interférences possibles entre leurs compétences, **la Région et les Métropoles sont appelées à agir en complémentarité.** Il s'agit d'un enjeu majeur pour le développement de tous les territoires de la région car, comme le souligne Pierre COHEN, *« la qualité des relations entre les Régions et les Métropoles conditionne la capacité de ces collectivités, véritables puissances publiques, à mobiliser des ressources territoriales au service du développement.³⁷ »*

La loi introduit en outre la possibilité de transferts de compétences des communes, de la Région ou de l'Etat vers les Métropoles. Pour les Départements, ces transferts sont même obligatoires : si la Métropole et le Département ne parviennent pas à trouver un accord avant le 1^{er} avril 2017 pour

³⁶ Article 2 de la loi NOTRe.

³⁷ COHEN P., « La relation entre les Régions et les Métropoles dans la nouvelle organisation territoriale de la République », *Rapport à Marylise Lebranchu, Ministre de la décentralisation et de la fonction publique*, juin 2015.

le transfert d'au moins trois compétences sur une liste de huit³⁸, la totalité de ces compétences sera transférée de plein droit à la Métropole.

Cette affirmation des Métropoles suscite de nombreuses craintes³⁹ en Bretagne, et notamment :

- le risque d'une dévitalisation des territoires ruraux au profit des Métropoles ;
- le risque d'un affaiblissement relatif des territoires non dotés d'une Métropole ;
- le manque de complémentarité entre l'action de la Région et celle des Métropoles, notamment sur le développement économique.

Pour le CESER, **ces risques ne doivent toutefois pas être exagérés**. Rennes et Brest demeurent des « petites » Métropoles en comparaison de Paris, Marseille ou Lyon, par exemple. Ce faisant, elles s'inscrivent dans des réseaux d'interdépendance qui ne se limitent pas aux autres Métropoles françaises ou européennes. Elles sont au contraire **tributaires des territoires voisins**. Les élu.e.s en ont d'ailleurs conscience, comme en témoignent les **multiples coopérations** dans lesquelles sont engagées Rennes et Brest. Si ces coopérations sont déterminantes dans leur capacité à rayonner aux échelles nationales et internationales, elles doivent aussi **leur permettre de s'affirmer comme des « locomotives » pour les territoires de Bretagne**.

Voir fiches 1-2
Les
coopérations
territoriales de
Brest Métropole
et Rennes
Métropole

Il n'en demeure pas moins que la montée en puissance des Métropoles peut avoir certains effets déstabilisateurs sur la Région et les Départements, ainsi que, plus généralement, sur la dynamique des équilibres territoriaux en Bretagne. De plus, le processus de métropolisation représente une réalité de développement qui va bien au-delà de la création d'un statut juridique. Il s'agit d'un mouvement de fond en œuvre depuis de nombreuses années, probablement inéluctable, et dont il faut prendre acte pour faire en sorte que la Bretagne se développe par tous ses territoires⁴⁰.

Un dialogue régional entre les collectivités est dans ce contexte indispensable, afin que les possibilités de différenciation introduites par la loi se traduisent par une meilleure adaptation de l'action publique aux réalités régionales, et non par un accroissement des rivalités entre territoires, source d'inégalités et de manque de cohésion.

³⁸ Les compétences en question sont : l'attribution d'aides au titre du fonds de solidarité pour le logement ; certaines missions d'action sociale ; l'adoption, l'animation et la mise en œuvre du programme départemental d'insertion ; l'aide aux jeunes en difficulté ; l'aides aux personnes âgées ; le tourisme et les équipements sportifs ; la construction, l'entretien et le fonctionnement des collèges. Par ailleurs, la gestion des routes peut également être transférée du Département à la Métropole.

³⁹ Ces débats sont repris de manière plus développée dans CESER DE BRETAGNE, *Les dynamiques territoriales de Bretagne en questions*, Rapporteurs : MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN, juin 2013.

⁴⁰ *Ibid.*

- Accès à l'ingénierie territoriale : un défi commun, mais des réponses mal coordonnées

Voir fiche 17
Mutualisations
d'outils de
développement
économique
par Idéa 35

Voir fiche 18
Accompagne-
ment des
collectivités par
une agence
départementale

L'accès à l'ingénierie territoriale⁴¹ apparaît aujourd'hui comme une préoccupation majeure, à laquelle sont apportées des réponses nombreuses mais mal coordonnées⁴². Les EPCI jouent un rôle central dans ces évolutions, en se dotant de services de plus en plus spécialisés qui travaillent généralement pour le compte de leurs communes membres, voire pour d'autres communes. Ils sont même parfois mutualisés entre plusieurs EPCI. Ce faisant, ils peuvent **concurrer non seulement les Pays, mais aussi le Département**, qui joue traditionnellement un rôle d'accompagnement des collectivités. Or, les agences départementales sont des outils de mutualisation, voire de péréquation, qui permettent aux collectivités les moins riches d'accéder à une expertise pointue. Cette solidarité pourrait disparaître si les EPCI plus riches cessaient de participer à leur financement.

- La superposition des outils contractuels et stratégiques

Le contrat est de plus en plus fréquemment utilisé pour formaliser les relations entre les différents acteurs publics. Ce faisant, le Contrat de Plan Etat-Région, les Programmes opérationnels pour les fonds européens ou les différents types de contrats de territoire donnent une visibilité à des objectifs politiques partagés ainsi que sur les moyens alloués à leur financement.

Bien que le CESER n'ait pas relevé d'incohérences majeures entre les différents contrats signés en Bretagne pour la période 2015-2020, **leur superposition soulève toutefois des difficultés**. Elle peut en effet être **source d'illisibilité et, paradoxalement, d'incertitude** lorsque tous les cofinancements nécessaires à la mise en œuvre des projets ne sont pas mentionnés dans le contrat⁴³.

De même, **l'emboîtement des schémas et stratégies appelle une coordination des acteurs**. Ce besoin est encore renforcé par la loi NOTRe, en vertu de laquelle :

- le SRDEII devra être articulé avec les stratégies de développement économique des Métropoles ;
- le SRADDET prendra en compte de très nombreux documents stratégiques, tandis que ses dispositions s'appliqueront à tous les niveaux de collectivités.

⁴¹ L'ingénierie territoriale est ici entendue comme « l'ensemble des moyens humains et des missions concourant à l'élaboration et la conduite d'un projet territorial, et à la définition, au montage et la mise en œuvre d'actions. Cette définition renvoie aux deux principales dimensions du développement territorial : stratégique et opérationnelle ». Source : BOUTET A., LE BIHAN S., « La coordination des acteurs : une nécessité pour répondre aux besoins d'ingénierie des territoires », *Les notes Etd*, octobre 2014.

⁴² Sur ce sujet, voir *Territoires ingénieurs. L'ingénierie au service de l'autonomie locale*, étude réalisée par des élèves administrateurs territoriaux, avec l'appui de l'ADCF, de l'ADF et de l'INET, 2014.

⁴³ Voir l'avis du CESER de Bretagne sur le Projet de Contrat de Plan Etat-Région, du 30 mars 2015.

- La redéfinition du rôle des chefs de file

La notion de chef de file, introduite par l'Acte II de la décentralisation (2003-2004), **peine à prendre corps**. Du fait des principes constitutionnels de non tutelle et de libre-administration des collectivités, la mise en œuvre d'un chef de filât ne peut en effet avoir lieu que dans la mesure où toutes les collectivités l'acceptent.

La phase actuelle de la réforme conforte les chefs de filât existant. Elle renforce donc la prééminence de la Région dans les domaines du développement économique et de l'aménagement du territoire, en lui permettant d'élaborer des schémas prescriptifs. Il s'agira en fait de schémas élaborés par le Conseil régional, en concertation avec les autres niveaux de collectivités, et auxquels l'Etat donnera une valeur prescriptive. **Un nouveau positionnement du Conseil régional par rapport aux autres collectivités est donc à inventer.** De plus, **le caractère prescriptif de ces schémas reste sujet à interprétation**, car en fonction des enjeux, ils ont vocation à fixer des orientations générales aussi bien qu'à édicter des règles plus précises.

Les réponses à ces interrogations devront alors être négociées entre le Conseil régional, qui a vocation à affirmer une forme de *leadership*, et les autres collectivités, sur lesquelles il n'a pas autorité.

- Une difficulté à faire coïncider les territoires de l'action publique et les territoires vécus

La circulaire du 27 août relative à la mise en œuvre des Schémas départementaux de coopération intercommunale rappelle qu'outre le seuil des 15 000 habitants, la loi prévoit « *d'autres orientations juridiques de même valeur* », parmi lesquels « *la définition de territoires pertinents au regard des bassins de vie, des unités urbaines au sens de l'INSEE et des SCOT* ». La nouvelle carte intercommunale devrait donc évoluer dans le sens d'**une plus grande adéquation par rapport aux territoires vécus**.

Voir fiche 7
Structuration
du Pays de
Brest en pôle
métropolitain

Voir fiche 24
Transformation
du Pays des
Mauges en
EPCI

Cependant, **cette adéquation restera nécessairement imparfaite**. Certains périmètres, déjà trop étroits, n'évolueront pas. Ainsi, Brest Métropole continuera à ne regrouper que huit communes, soit une partie seulement de son aire urbaine. D'autre part, les fusions ne suffiront pas toujours à faire concorder les territoires de l'action publique avec les territoires vécus. Même l'exemple de réorganisation le plus abouti parmi ceux qui sont cités dans cette étude ne permettra pas nécessairement de traiter la question de son interdépendance avec les agglomérations voisines.

Ces deux exemples montrent que **quels que soient la taille et le niveau d'intégration des EPCI, il demeure nécessaire de prévoir des possibilités de coordination entre eux**. Cela va dans le sens de l'idée défendue par le CESER depuis plusieurs années : les coopérations territoriales sont une condition majeure du développement régional.

- Une insuffisante prise en compte des interdépendances

Les territoires de Bretagne sont fortement interdépendants. Par exemple, le développement de l'aire urbaine de Rennes est conditionné par son approvisionnement en eau, et donc par des ressources situées dans toute l'Ille-et-Vilaine, voire au-delà. Autre exemple : une part significative des personnes travaillant à Rennes ou à Brest vivent en dehors du territoire des Métropoles.

Or, **l'organisation institutionnelle ne favorise pas toujours la prise en compte de ces interdépendances** et laisse parfois place à des rivalités entre territoires. Par exemple, les communes ont souvent obtenu que le transfert de fiscalité vers l'intercommunalité soit contrebalancé par des financements consentis par cette dernière. Si ce système de financements croisés a permis de consolider le fonctionnement de l'intercommunalité, il limite simultanément son développement car les sommes en question ne peuvent pas être utilisées pour mettre en œuvre les projets communautaires⁴⁴. Bien souvent, ces compromis se traduisent aussi par une inégale répartition des charges de centralité. Celles-ci demeurent largement supportées par les villes-centre, alors même qu'elles concentrent généralement plus de difficultés que les communes de leur première couronne. A l'inverse, les communes dénoncent souvent la prééminence de la ville-centre au sein des EPCI.

Ces attitudes non coopératives peuvent avoir des conséquences importantes sur le développement des territoires. L'étalement urbain, particulièrement marqué en Bretagne⁴⁵, témoigne ainsi d'une incapacité à définir collectivement les lieux du développement (même si ses causes ne peuvent pas être limitées à la concurrence que se livrent certaines collectivités pour attirer les populations et les activités)⁴⁶.

Une véritable optimisation de l'action publique ne peut alors être envisagée que si les réorganisations s'appuient sur une analyse partagée des interdépendances entre territoires.

- Un besoin de coordination des compétences qui reste d'actualité

L'organisation territoriale française se caractérise par **le morcellement de certaines compétences**. Si la réforme territoriale et les réorganisations en cours clarifient la répartition d'une partie d'entre elles, des difficultés de coordination subsistent, tandis que de nouvelles apparaissent.

⁴⁴ LE SAOUT R., SEGAS S., « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix* n°93, 2011.

⁴⁵ DUPONT J., *L'émergence d'une politique foncière en Bretagne : de l'identification des enjeux à la création d'un établissement public foncier d'Etat*, Thèse de doctorat en géographie, Univ. Rennes 2 et Liège, 2014.

⁴⁶ LAUGIER R., *L'étalement urbain en France, synthèse documentaire*, Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, 2012.

D'une part, **des domaines fortement complémentaires sont toujours répartis entre plusieurs acteurs**. Dans ces conditions, l'accompagnement des parcours (résidentiels⁴⁷ ou professionnels⁴⁸, par exemple) ainsi que la réponse à des problématiques multifactorielles (santé, inclusion, accompagnement des personnes âgées en perte et reconfiguration d'autonomie⁴⁹, etc.) nécessitent de coordonner les différents intervenants.

D'autre part, **divers acteurs continueront à intervenir dans un même domaine de compétence**. Ainsi, la loi NOTRe a supprimé la clause de compétence générale pour les Départements et Régions... tout en précisant que *« les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier⁵⁰ »*. Or, ces domaines sont précisément ceux dans lesquels les interventions croisées entre collectivités sont les plus importantes.

Ce système de financements croisés n'en demeure pas moins fragilisé. En effet, face à la contrainte budgétaire, **les collectivités sont tentées de se recentrer sur leurs compétences obligatoires**, ce qui risque de mettre en péril les missions d'intérêt général portées par de nombreuses associations.

Ce risque est d'autant plus élevé que **des compétences traditionnellement partagées entre plusieurs niveaux de collectivités ont par ailleurs été réparties de manière plus restrictive**. Il existe alors une inquiétude quant aux **conditions dans lesquelles des collectivités vont abandonner certaines de leurs compétences**. Le développement économique en fait partie, puisque les Départements pourraient ne plus avoir l'autorisation de financer des agences telles qu'Idéa 35 et Côtes d'Armor développement. Leur retrait conduirait alors à repenser complètement le modèle économique de ces agences, et le rôle qu'y tiennent les autres niveaux de collectivités. Sur cet enjeu, la concertation est d'autant plus nécessaire que les agences ont adopté des modes d'organisation extrêmement différents. Il semble donc difficile d'imposer un modèle unique pour toutes les structures de la région.

De manière générale, l'attitude des Départements qui cesseraient de soutenir le développement économique sans un dialogue préalable avec les autres collectivités, fragiliserait des politiques qui s'appuient traditionnellement sur les cofinancements.

⁴⁷ CESER DE BRETAGNE, *Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne*, Rapporteurs : Mme Christine DIVAY et M. Michel MORVANT, janvier 2013.

⁴⁸ CESER DE BRETAGNE, *Conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels en Bretagne*, Rapporteurs : Mme Anne SAGLIO, MM. Patrick CARE et Alain LE MENN, septembre 2007.

⁴⁹ CESER DE BRETAGNE, *Agir pour la qualité de vie des personnes âgées en perte et reconfiguration d'autonomie en Bretagne*, Contribution au débat national sur la dépendance, Rapporteurs : Mme Christine DIVAY et M. Daniel HARDY, mai 2011.

⁵⁰ Article 104 de la loi NOTRe.

De même, la contrainte budgétaire conduit souvent les collectivités à **réduire leurs investissements. Les conséquences de ces choix sur l'emploi local seront d'autant plus néfastes qu'ils s'effectueront de manière non concertée.**

- Une CTAP dont le rôle reste à préciser

La coordination entre les collectivités pour l'exercice de leurs compétences devra être assurée par la Conférence territoriale de l'action publique. Pour ce faire, la CTAP *« peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements »*⁵¹. Un outil permet de formaliser ces travaux : les conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, qui *« fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune »*.

Par ailleurs, le SRDEII *« fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au sein de la Conférence territoriale de l'action publique »*⁵². Cette obligation ne s'applique pas au SRADDET, même s'il est précisé que *« les modalités d'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires sont prévues par délibération du Conseil régional à l'issue d'un débat au sein de la Conférence territoriale de l'action publique »*⁵³.

Le rôle de cette Conférence a été défini de manière large : outre les sujets qui lui sont soumis, la forme des échanges et la composition de la Conférence peuvent également varier d'une région à l'autre. La loi dispose en effet qu' *« elle organise librement ses travaux, au travers de commissions thématiques, et leur publicité dans le cadre de son règlement intérieur »*⁵⁴ et qu'elle *« peut associer à ses travaux tout élu ou organisme non représenté. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme »*⁵⁵.

Dès lors, **la capacité réelle de cette Conférence à optimiser l'organisation de l'action publique dépendra de :**

- **l'ambition** que se fixent ses membres ;
- **leur capacité à organiser un dialogue serein et constructif ;**
- **leur capacité à élaborer des méthodes de travail permettant de produire des accords suffisamment précis pour être suivis d'effets.**

En Bretagne, la CTAP a été officiellement installée le 25 février 2015, mais elle ne s'est pas réunie depuis lors. Fin 2015, elle n'avait d'ailleurs pas encore adopté de règlement intérieur.

⁵¹ Article 4 de la loi MAPTAM.

⁵² Article 2 de la loi NOTRe.

⁵³ Article 10 de la loi NOTRe.

⁵⁴ Article 4 de la loi MAPTAM.

⁵⁵ *Ibid.*

4. Un dialogue dont les citoyen.ne.s, la société civile et les agents sont souvent absents

Du fait de l'urgence et de la complexité des réorganisations de l'action publique locale, les élu.e.s ont trop souvent tendance à négliger l'association des citoyen.ne.s, de la société civile et des agents territoriaux à ces réflexions.

- Des évolutions qui se font souvent au détriment de la consultation des citoyen.ne.s

Par le passé, **l'intégration intercommunale s'est largement réalisée par le biais de solutions qui s'attachaient à la préservation de certains équilibres politiques au détriment de la lisibilité pour les citoyen.ne.s**⁵⁶. De nombreux EPCI ont par exemple été construits sur des accords financiers d'une grande complexité. Ce manque de lisibilité est renforcé par le fait que les élu.e.s communautaires soient désigné.e.s de manière indirecte : il n'y a donc pas de campagne ni de programme pour les élections au sein des EPCI.

Par ailleurs, **la question de la lisibilité** de l'action publique ne se limite pas aux EPCI. Elle **ressurgit en effet dans toutes les réorganisations actuelles**. Car **si ces dynamiques sont le fruit d'un dialogue entre collectivités** (élu.e.s et administrations), **les citoyen.ne.s n'y sont que peu associé.e.s**. Parmi les vingt-six initiatives décrites dans cette étude, rares sont celles qui sont allées plus loin que la simple information des citoyen.ne.s.

Focalisées sur les enjeux politiques et organisationnels, ces réorganisations peuvent alors se traduire par **des solutions certes pertinentes pour optimiser l'action publique, mais pas toujours compréhensibles par les citoyen.ne.s**. Ainsi, ces derniers identifient mal les transferts de compétences et les mutualisations au sein du bloc communal et continuent souvent à s'adresser aux élu.e.s ou services municipaux pour des actions qui ne sont plus de leur ressort. Ce déficit de consultation des usagers prive les collectivités d'une source d'information et de proposition pourtant souvent utile à l'amélioration des décisions. De même, l'externalisation de l'action des collectivités, en créant des intervenants supplémentaires, peut rendre plus difficile l'identification des responsabilités. Enfin, les citoyen.ne.s craignent souvent que les fusions, notamment pour les communes, ne se traduisent par un éloignement de la collectivité et des élu.e.s.

Lorsqu'ils existent, **les dispositifs de participation citoyenne peinent souvent à convaincre**. *« Leurs limites sont liées à la faiblesse de la participation, [...] aux coûts et à la monopolisation de ces dispositifs par des personnes les mieux dotées en capital économique et culturel. Cependant,*

⁵⁶ DESAGE F., GUERANGER D., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, 2011.

celles-ci ne doivent pas conduire à l'abandon de telles pratiques favorables à l'amélioration des services, à leur légitimité et à leur adéquation aux besoins de la population »⁵⁷. **L'association des citoyen.ne.s est donc un levier d'optimisation de l'action publique.**

C'est également un impératif démocratique. Dans le cas des réorganisations institutionnelles, celui-ci est **d'autant plus prégnant que les évolutions n'avaient souvent pas été annoncées dans les programmes électoraux.**

- Une trop faible prise en compte des capacités de mobilisation citoyenne

Trop focalisés sur leur volonté de faire grandir les collectivités, des élu.e.s en oublient que **la proximité est un ressort de mobilisation**. Nombre de petites communes parviennent à délivrer des services à moindre coût tout en entretenant un lien social, grâce à la mobilisation de bénévoles et d'associations. Outre les exemples classiques des bibliothèques municipales ou d'écoles de musique, certaines mobilisent également les citoyen.nes pour des opérations d'entretien des espaces publics⁵⁸.

L'apparition de collectivités de plus en plus étendues pourrait toutefois constituer **un frein à cette mobilisation, en donnant le sentiment d'un éloignement entre les élu.e.s et les citoyen.ne.s.**

Le développement d'une « alliance coopérative » entre la société civile et les pouvoirs publics représente pourtant un enjeu majeur pour préparer l'avenir. Il peut apparaître comme un levier face à certaines difficultés financières du secteur public, mais ne saurait en aucun cas être réduit à cette dimension. Cette alliance est en effet incontournable pour répondre à un défi aussi considérable que la transition écologique⁵⁹.

Or, les collectivités ne savent pas toujours comment accompagner l'innovation sociale, alors même que celle-ci est dynamique en Bretagne, grâce notamment au poids de l'économie sociale et solidaire.

Certaines des évolutions en cours pourraient au contraire brider la créativité des citoyen.ne.s. Ainsi, la relation entre les collectivités et le monde associatif se tend. Alors que les associations agissent de plus en plus souvent pour le compte des collectivités (par le biais de la commande publique ou d'appels à projets), cette relation se caractérise par une tension entre l'obligation de résultats et la défense de l'autonomie associative⁶⁰. Or, la période

⁵⁷ CESER DE BRETAGNE, *Les services collectifs demain en Bretagne*, Rapporteurs : Mme Catherine TANVET et M. Roger MORIN, septembre 2013.

⁵⁸ A Trémargat par exemple, les citoyens contribuent à l'aménagement du bourg dans le cadre de chantiers participatifs.

⁵⁹ CESER DE BRETAGNE, *Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition*. Rapporteurs : Mmes Valérie FRIBOLLE et Vivianne SERRANO, octobre 2015.

⁶⁰ HELY M., *Les métamorphoses du monde associatif*, 2009 ; CESER DE BRETAGNE, *Vœu sur le soutien aux associations qui sont au service de l'intérêt général en Bretagne dans le contexte d'une diminution des concours*

actuelle risque de la faire évoluer au détriment du dynamisme associatif, du fait :

- de la réduction des financements aux associations, qui les fragilise ;
- de la concentration des fonds sur des objectifs jugés prioritaires par les collectivités, qui limite les champs d'intervention des associations ;
- de la diminution des financements croisés ou de l'apparition de guichets uniques, qui peuvent mener à des évaluations uniques, sur des critères plus restreints que des évaluations qui seraient menées par plusieurs acteurs.

- Une consultation insuffisante de la société civile organisée

Plusieurs instances permettent aux collectivités de consulter la société civile :

- à l'échelle des quartiers : **les Conseils de quartier** ;
- à l'échelle des Pays, des Métropoles et des EPCI de plus de 20 000 habitants : **les Conseils de développement** ;
- à l'échelle régionale : **le Conseil économique, social et environnemental régional**.

Chacune à leur niveau, ces instances sont **légitimes pour s'exprimer sur des projets de territoire** car elles représentent la société civile dans sa diversité et ont développé des méthodes de travail leur permettant de construire collectivement et en les approfondissant, des avis et contributions sur différentes politiques publiques⁶¹.

Or, **leur consultation est loin d'être systématique, en cas de réorganisation de l'action publique**. Ainsi, les Conseils de développement n'ont pas ou peu été associés aux réflexions actuelles sur la fusion de plusieurs EPCI ou sur la création d'une commune nouvelle à l'échelle d'un EPCI.

La consultation du CESER est organisée de manière plus formelle car elle s'applique obligatoirement à toutes les « *orientations générales dans les domaines sur lesquels le Conseil régional est appelé à délibérer en application des lois reconnaissant une compétence aux régions, ainsi qu'aux schémas et aux programmes prévus par ces lois et au bilan des actions menées dans ces domaines* »⁶². En revanche, **le CESER n'est pas membre de droit de la Conférence territoriale de l'action publique**. La loi ne précise pas non plus si la consultation du CESER est obligatoire pour toutes les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence portant sur les compétences de la Région.

Voir fiche 22
Fusion des
communautés
de communes
de Saint-Méen
et Montauban

financiers de l'Etat aux collectivités locales, octobre 2014 ; CESER DE FRANCHE-COMTE, *La vitalité associative : un atout dans un monde en mutation*, rapporteure : Mme Brigitte VAUGNE, octobre 2015.

⁶¹ Comme le CESER, plusieurs Conseils de développement ont d'ailleurs déjà produit des travaux portant sur les réorganisations territoriales.

⁶² Article L.4241-1 du Code général des collectivités territoriales.

Ces documents sont pourtant essentiels pour le suivi et l'évaluation des politiques régionales, nouvelle mission à laquelle devra contribuer le CESER.

- Un dialogue social insuffisant

Les agents sont davantage associés aux réflexions liées aux projets de réorganisation que les citoyen.ne.s, nombre d'élu.e.s ayant conscience de l'importance de leur regard pour faire évoluer les organisations.

Voir fiches 14-15

Mutualisations au sein de Saint-Brieuc agglomération et Locminé

Cette association n'est toutefois pas systématique. La volonté d'agir rapidement conduit en effet certains élu.e.s à privilégier le débat politique aux échanges avec les agents. Or, la mise en œuvre des coopérations et fusions soulève de nombreuses questions organisationnelles, juridiques, matérielles, etc.. Les élu.e.s peuvent difficilement appréhender seuls l'ensemble de ces questions. Elaborer un projet de territoire sans tenir compte de ce fait revient pourtant à s'exposer à des risques juridiques et organisationnels... sans parler du risque de démotivation des agents, auquel.le.s il sera demandé de mettre en œuvre un projet auquel ils.elles n'ont pu contribuer.

Voir fiche 23
Création d'une commune nouvelle dans le Mené

C'est plus généralement toute l'organisation du dialogue social dans les collectivités qui montre aujourd'hui ses limites.

Voir fiche 22
Fusion des communautés de communes de Saint-Méen et Montauban

D'un côté, les élu.e.s ont à conduire des démarches auxquelles ils.elles ne sont eux-mêmes pas toujours préparés. Outre la capacité à construire des consensus politiques, elles supposent également qu'ils.elles soient capables de faire partager le sens des évolutions et de mettre en œuvre une culture de la concertation au sein de la collectivité.

Voir fiche 12
Mutualisation de services entre Rennes et Rennes Métropole

De l'autre côté, l'encadrement doit être en position de trouver les meilleures réponses pour faciliter les évolutions. Cela n'est pas toujours simple. Dans certains cas, les orientations politiques sont insuffisamment définies, et pour l'encadrement, il est alors difficile de les relayer. Dans d'autres cas, c'est un manque de culture managériale qui peut poser des difficultés, ou encore le fonctionnement de l'administration (mauvaise circulation de l'information). Enfin, les réorganisations amènent les cadres à redéfinir leur propre positionnement, ce qui suscite des inquiétudes quant à leur avenir professionnel. La conséquence de ce phénomène peut être une difficulté, voire une réticence à conduire les changements.

Par ailleurs, les questions soumises aux instances paritaires vont évoluer de manière radicale. Alors qu'elles étaient plutôt habituées à donner leur avis sur le développement des services, s'accompagnant souvent de créations d'emplois, ces instances vont devoir apprendre à agir dans un environnement plus contraint, dans lequel les élu.e.s seront amenés à rendre des arbitrages pouvant être douloureux.

Il ne s'agit pas seulement d'une évolution culturelle, mais également d'une question de moyens. Contrairement à celles du secteur privé, les instances

représentatives du personnel de la fonction publique territoriale n'ont pas réellement la possibilité de faire appel à des expertises extérieures. Or, cet appui s'avèrerait utile pour les aider à participer aux échanges de manière constructive en élaborant à bon escient des contre-propositions crédibles.

Les évolutions en cours soulèvent de nombreuses interrogations, tant du côté des élu.e.s que de celui des citoyen.ne.s et des agents, même si chacun.e semble conscient que l'organisation territoriale devra évoluer. Les solutions sont à inventer dans chaque territoire, ce qui place la décision politique, les élu.e.s locaux.ales et surtout le dialogue au cœur des enjeux.

5. Les propositions du CESER pour coordonner cette mise en mouvement des collectivités

Après avoir observé de nombreux exemples de réorganisation volontaire des compétences entre collectivités, le CESER juge indispensable de réfléchir au sens global de ces évolutions. Il s'agit de **faire en sorte que les réorganisations à l'œuvre soient coordonnées et s'inscrivent dans une évolution cohérente à l'échelle régionale.**

L'objectif n'est pas de proposer une organisation idéale de l'architecture institutionnelle de la région. De nombreux élu.e.s et chercheurs s'y sont déjà essayés. Du reste, le CESER ne croit pas que les solutions puissent être imposées de manière descendante, que ce soit par l'Etat ou par le Conseil régional. C'est désormais aux collectivités qu'il revient d'ouvrir le dialogue pour définir une vision partagée de l'organisation des territoires et imaginer des réorganisations cohérentes avec cette vision.

Au-delà de la prise de conscience de la « mise en mouvement » actuelle des acteurs, le CESER souhaite **proposer des éléments de méthode, afin de faciliter l'émergence de cette vision partagée, et de faire en sorte qu'elle soit aussi ambitieuse que possible.**

Bien que le Conseil régional soit l'interlocuteur privilégié du CESER, ces propositions s'adressent à l'ensemble des collectivités de Bretagne, et en premier lieu à leurs élu.e.s, car l'ambition est bien de faire émerger une dynamique collective de réorganisation territoriale de la Bretagne.

5.1. Mettre le projet de territoire au cœur des réorganisations

La réorganisation de l'action publique locale est devenue urgente et incontournable. Bien que cette exigence soit fortement liée à des facteurs exogènes (contrainte financière, réforme territoriale), **les élu.e.s doivent conserver la maîtrise de ces évolutions.** Les coopérations, mutualisations,

transferts de compétences et autres fusions sont en effet à considérer comme des moyens et non comme des fins. Les réorganisations peuvent alors être vues comme **une occasion pour les élu.e.s de réaffirmer leur position au cœur de l'action publique locale**. Il faut pour cela qu'ils.elles parviennent à se saisir des solutions existantes et à les mettre au service du projet qu'ils.elles portent pour le territoire.

Ces projets doivent **intégrer pleinement la cohésion sociale et la solidarité**. Leur élaboration doit donc partir des besoins des citoyen.ne.s et s'appuyer sur un diagnostic des forces et fragilités des territoires. Cette exigence peut sembler évidente, mais force est de constater que par le passé, elle est restée absente de certaines réorganisations.

Il convient en outre de prendre en compte les aspects sociaux des projets de réorganisation : impacts sur l'emploi, les missions des agents, les services publics, etc.

> Mettre le projet de territoire au cœur des réorganisations, en partant prioritairement des besoins des citoyen.ne.s et en y intégrant un volet social. Il s'agit d'une opportunité de renforcer la cohésion sociale et territoriale.

5.2. Renforcer la méthodologie de conduite du changement

L'examen de différentes initiatives d'optimisation de l'action publique fait apparaître certains facteurs de réussite ou de blocage récurrents. Ceux-ci sont, pour l'essentiel, liés à la méthodologie de conduite du changement.

- Clarifier les objectifs

Les coopérations, mutualisations ou fusions ne sont possibles que si un projet de territoire a été défini au préalable, ce qui suppose d'explicitier ses objectifs. Or, le sens des évolutions n'est pas toujours clair pour les agents et les citoyen.ne.s, soit parce qu'il n'a pas été bien défini, soit parce qu'il ne leur a pas suffisamment été exposé. Un tel flou est contre-productif dans la mesure où il suscite des craintes, de la suspicion, voire des oppositions.

Il convient donc de **communiquer plus largement sur les réorganisations, en les annonçant dès que possible** (aux citoyen.ne.s comme aux agents), **en explicitant leurs motivations, leurs objectifs et en détaillant les modes d'organisation choisis**. Sur ce dernier point, il est important de développer le partage d'expériences, alors que certaines collectivités ont déjà créé des outils particulièrement lisibles.

Voir fiche 24
Transformation
du Pays des
Mauges en
EPCI

Les projets de territoires, programmes de mandature, schémas de mutualisation et autres chartes apparaissent comme des outils pertinents en ce qu'ils permettent non seulement d'explicitier le projet, mais également de le diffuser.

> Expliciter les objectifs des projets de réorganisation et les faire connaître le plus largement possible.

- Renforcer le portage politique des réorganisations

Les réorganisations supposent l'implication de nombreux acteurs : élu.e.s, agents, citoyen.ne.s, société civile et partenaires proposant un accompagnement. Ce dialogue est un exercice délicat, en ce qu'il nécessite de faire travailler des acteurs qui n'ont pas autorité les uns sur les autres et dont les logiques d'action, voire les niveaux de légitimité, ne sont pas les mêmes.

Un portage politique affirmé est alors nécessaire pour mettre en mouvement les acteurs et dépasser les éventuels désaccords entre eux, qu'il s'agisse d'autres collectivités (l'enjeu est alors de trouver un équilibre entre le *leadership* et le respect de l'autonomie de chaque collectivité) ou de partenaires tels que des agences, des associations, des syndicats mixtes, etc.

Pour autant, la visée première de ce portage politique ne doit pas être pratique : il s'agit bien d'**affirmer que chaque réorganisation est un acte politique**, qui prend son sens dans un projet de territoire.

> Affirmer la dimension fondamentalement politique des projets de réorganisation territoriale et leur inscription dans un projet de territoire.

- Définir clairement la méthode de validation

Outre ce portage politique, c'est également la méthode de validation des projets de réorganisation qui doit être clarifiée. Par exemple, l'organisation des débats sous forme de « rounds », avec un calendrier défini à l'avance, a permis aux élu.e.s de lever successivement les différents obstacles à la fusion des communes du Mené, et de le faire dans un temps très court.

> Clarifier, dès le début d'un processus de réorganisation, les modalités de sa validation politique.

- Associer les différentes parties-prenantes

Une fois la décision politique arrêtée, il reste nécessaire de s'appuyer sur **des méthodes de travail claires, dans lesquelles le rôle de chacun est défini.**

Les agents doivent être pleinement associés aux réflexions, car ils.elles sont les premiers.ères concerné.e.s et peuvent apporter leur expertise technique ainsi que leur connaissance du territoire et des usagers.ères. Ils.elles sont en

Voir fiche 5
Renforcement
de la
coordination
des acteurs par
l'élaboration
d'un schéma
départemental

Voir fiche 23
Création d'une
commune
nouvelle dans
le Mené

effet bien placé.e.s pour envisager toutes les implications matérielles, juridiques ou organisationnelles des évolutions. Il s'agit également d'un enjeu de management : alors que les réorganisations suscitent toujours des craintes (en particulier lorsqu'il y a transfert d'agents d'une collectivité vers une autre), impliquer les agents leur permet de s'approprier plus facilement les évolutions.

A cette fin, il convient de **donner aux représentant.e.s des agents les moyens de faire des contre-propositions concrètes et approfondies**. En 2015, la Ville de Rennes et Rennes Métropole ont accepté de financer l'accompagnement de leur comité technique par un cabinet d'expertise. Il serait pertinent de tirer les enseignements de cette expérience et d'envisager sa transposabilité à d'autres collectivités.

> Associer les agents aux échanges sur tout projet de réorganisation, leur donner la possibilité de recourir à une expertise extérieure et prendre en compte leurs propositions.

De même, **les propositions de citoyen.ne.s et des usagers.ères peuvent renforcer la cohérence des projets par rapport aux besoins**. Les collectivités de Bretagne doivent donc s'inspirer des nombreuses expérimentations conduites en ce sens au cours des dernières années⁶³.

> Associer les citoyen.ne.s et les usagers.ères des services publics aux débats sur les réorganisations, afin de bénéficier de leur expertise.

Outre les acteurs qui représentent des intérêts particuliers, il existe également dans les territoires des **instances représentant les différentes composantes de la société civile organisée** (CESER, Conseils de développement, Conseils de quartiers). Elles possèdent **une expertise collective et construite dans le temps** utile à la réussite des projets et complémentaire à celle des citoyen.ne.s et des usagers.ères. La prise en compte du point de vue des acteurs de la société civile organisée est d'autant plus pertinente qu'ils contribuent souvent à la mise en œuvre de l'action publique.⁶⁴

> Examiner et débattre de chaque projet de territoire au sein d'une instance représentative de la société civile organisée.

Les citoyen.ne.s et la société civile peuvent également apporter leur capacité de mobilisation. Celle-ci est devenue incontournable pour répondre à des défis tels que le développement des services collectifs ou la transition écologique.

Les collectivités doivent définir précisément le cadre des coopérations avec les usagers.ères, les citoyen.ne.s et la société civile, afin de permettre la mise en

⁶³ Un premier recueil d'expériences pourra être trouvé dans LA 27^e REGION, *Chantiers ouverts au public*, 2015.

⁶⁴ Voir le rapport complémentaire à la présente étude et portant sur le rôle du CESER de Bretagne dans la démocratie régionale.

place de partenariats respectueux de l'indépendance des différentes parties, tout en restant attentives à ce que la participation d'acteurs privés n'entrave ou ne dénature pas les conditions d'exercice du service public (déontologie, confidentialité des données, égalité d'accès, etc.)⁶⁵.

> Expérimenter des solutions permettant aux collectivités de co-construire des services collectifs avec les usagers.ères, les citoyen.ne.s et la société civile organisée, la collectivité restant garante du respect des principes du service public.

- Préciser les engagements financiers

Voir fiche 22
Fusion des
communautés
de communes
de Saint-Méen
et Montauban

Les réorganisations de l'action publique soulèvent généralement des questions financières aussi complexes techniquement que sensibles sur le plan politique. Ces enjeux peuvent parfois faire échouer les projets. Dans ces conditions, **la clarification des engagements est essentielle pour mobiliser les acteurs**. Les outils tels que les pactes financiers et fiscaux (entre un EPCI et ses communes membres) apparaissent donc comme des solutions utiles pour favoriser la réorganisation des compétences. Ces outils ne permettront toutefois d'optimiser l'action publique que s'ils visent à renforcer la solidarité financière entre les collectivités signataires.

Les accords financiers doivent donc s'appuyer sur un diagnostic complet et transparent de la situation financière des collectivités.

Outre la solidarité entre collectivités, **les engagements ou désengagements financiers doivent également prendre en compte leurs effets sur les tiers**, tels que les associations ou les entreprises du bâtiment et des travaux publics, par exemple. Il s'agit d'éviter les effets en cascade, lié au retrait simultané de plusieurs collectivités. C'est pourquoi le CESER appelle à clarifier, prioriser et mieux coordonner l'action des différents intervenants dans tous les domaines structurés par des financements croisés⁶⁷.

> Accompagner systématiquement les réorganisations d'un document clarifiant les engagements financiers des collectivités, avec le souci de la solidarité financière.

- S'appuyer sur des états des lieux aussi complets que possible

⁶⁵ CESER DE BRETAGNE, *Les services collectifs demain en Bretagne*, Rapporteurs : Mme Catherine TANVET et M. Roger MORIN, septembre 2013.

⁶⁷ CESER DE BRETAGNE, *Vœu sur le soutien aux associations qui sont au service de l'intérêt général en Bretagne dans le contexte d'une diminution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales*, octobre 2014.

Quel que soit le domaine concerné, **la réalisation d'un état des lieux est essentielle pour parvenir à ouvrir le dialogue** sur les compétences des différentes collectivités territoriales.

En interne, **l'expertise des missions doit permettre aux collectivités d'identifier précisément leurs marges de progrès**. Cet exercice vise notamment à repérer les modes d'organisation qui fonctionnent bien et ceux qui semblent moins efficaces. Il peut également permettre de détecter des actions moins pertinentes. Cette démarche doit être distinguée des exercices budgétaires, notamment par une gouvernance adaptée associant les agents⁶⁸.

> Développer les pratiques d'expertise des missions au sein des collectivités, en complément des exercices budgétaires.

Lorsqu'il s'agit de faire travailler ensemble plusieurs collectivités, l'état des lieux doit être partagé. Généralement long, souvent complexe, ce travail collectif est pourtant nécessaire pour passer de la concertation à la coproduction de l'action publique.

> Réaliser un état des lieux partagé avant chaque réorganisation.

- Renforcer l'ingénierie territoriale

Voir fiche 22
Fusion des
communautés
de communes
de Saint-Méen
et Montauban

Les collectivités souhaitant optimiser leur action en réorganisant leurs compétences peuvent mobiliser de multiples solutions. Cette latitude peut leur permettre d'adapter leur action à chaque contexte, à condition qu'elles soient en mesure d'identifier précisément les solutions existantes et de mesurer leurs avantages et inconvénients. Or, ce travail nécessite **une expertise technique pointue, que les collectivités ne possèdent pas toutes et ne trouvent pas toujours auprès de l'Etat**.

De nombreuses collectivités développent donc des capacités d'ingénierie, le plus souvent en mutualisant leurs moyens. Elles peuvent aussi faire appel à des acteurs extérieurs tels que :

- les agences de développement et d'urbanisme (production de diagnostics, conseil stratégique) ;
- les centres de gestion (conseil, notamment sur la gestion des ressources humaines) ;
- les experts et cabinets de conseil (conseils et accompagnement sur les ressources humaines, les finances publiques, le dialogue social, etc.) ;
- les réseaux d'élu.e.s, de collectivités et de cadres (échange de bonnes pratiques, appui sur des questions méthodologiques ou juridiques, etc.).

⁶⁸ FRANCE STRATEGIE, *op. cit.*

Les collectivités de Bretagne ont la chance de pouvoir s'appuyer sur cinq agences de développement et d'urbanisme habituées à travailler en réseau et quatre centres de gestion dotés de moyens importants (au vu des standards nationaux), qui commencent également à construire une offre commune. Face à l'ampleur des réorganisations en cours, il convient de **renforcer ces outils d'appui technique et stratégique ainsi que les réseaux d'échanges de bonnes pratiques**.

> Renforcer les outils d'appui technique et stratégique aux collectivités, en particulier les outils d'ingénierie de la concertation.

Il est également nécessaire d'ouvrir **une réflexion sur l'articulation des différents outils d'accompagnement**, alors que leur multiplication crée des **risques de redondance**. Cette réflexion doit permettre de renforcer les coopérations, voire les synergies entre ces acteurs. Elle pourrait également être l'occasion de clarifier leur rôle, et de confirmer la vocation de certains d'entre eux à devenir « *les acteurs techniques de l'interterritorialité* »⁶⁹ ou, pour le dire autrement, **des facilitateurs des relations entre collectivités** de différents niveaux.

> Mener une réflexion régionale sur la coordination des outils d'accompagnement, en associant l'ensemble des collectivités qui les financent.

- Accompagner les agents

Voir fiche 22
Fusion des communautés de communes de Saint-Méen et Montauban

Voir fiche 21
Intégration de deux musées au sein de Concarneau Cornouaille agglomération

De même, il convient de **renforcer l'accompagnement des agents**. Les encadrant.e.s sont les premiers.ères concernés, car il leur est demandé de mettre en œuvre des évolutions de grande ampleur, à un rythme très rapide. Ils.elles doivent donc pouvoir bénéficier de **formations relatives au management et à la conduite du changement**, d'autant plus que les réorganisations s'accompagnent souvent pour eux.elles de la prise de nouvelles responsabilités, avec des équipes souvent élargies.

Même à l'issue des réorganisations actuelles, l'action publique devra continuer à évoluer à un rythme soutenu, pour faire face à des mutations de plus en plus rapides (attentes des citoyen.ne.s, formes de circulation de l'information, modes de financement des services, etc.). Seule une implication de tous les agents permettra de répondre à cette exigence. C'est pourquoi **les formations dispensées à l'encadrement doivent être axées sur le management participatif et collaboratif**, qui favorise l'innovation⁷⁰ mais demeure souvent étranger à la culture administrative.

⁶⁹ GWIAZDINSKI L., « Défis et chantiers pour repenser l'action publique », in ADF, *Regards croisés sur l'action publique de proximité*, octobre 2014.

⁷⁰ CESER DE BRETAGNE, *Pour des activités industrielles créatrices d'emploi durable en Bretagne*, rapporteurs : MM. Patrice BOUDET et Henri DAUCE, juin 2015.

Voir fiche 23
Création d'une
commune
nouvelle dans
le Mené

Voir fiche 24
Transformation
du Pays des
Mauges en
EPCI

De manière générale, **les réorganisations ouvrent des opportunités d'évolution pour les agents**. Ainsi, les mutualisations ou fusions permettent souvent à des agents plutôt polyvalents de se spécialiser et donc de monter en compétence sur un sujet donné. Ces évolutions aussi doivent être accompagnées par **un programme de formation adapté**, et celui-ci doit **favoriser la prise d'initiative et les capacités d'innovation des agents**.

> Accompagner les réorganisations par un programme de formation permettant aux agents de monter en compétence, en privilégiant les approches favorisant la prise d'initiative et la participation des agents.

- Renouveler le dialogue social

Il ne saurait y avoir d'optimisation de l'action publique sans dialogue social, car les évolutions suscitent inévitablement des craintes de la part des agents. Celles-ci ne portent pas uniquement sur la rémunération et les conditions de travail, mais également sur la qualité du service public.

Le dialogue social dans les collectivités va devoir faire face à de nouveaux défis. Au cours des prochaines années, les Comités techniques paritaires seront appelés à émettre des avis sur des enjeux lourds de conséquence et souvent nouveaux pour eux.

Au vu de l'urgence de ces défis faut sans attendre moderniser le dialogue social. Il appartient aux élu.e.s, aux agents et à leurs représentant.e.s de se saisir de cet enjeu, **en créant un contexte de confiance permettant le débat**. Pour ce faire, les élu.e.s doivent **communiquer le plus tôt possible et de manière transparente sur les évolutions envisagées**. Ce dialogue doit être anticipateur, c'est-à-dire que **les instances représentatives du personnel ne doivent pas être considérées comme des lieux de validation ou d'invalidation des projets mais doivent au contraire avoir la possibilité de les faire évoluer**⁷¹.

Afin d'éviter que les évolutions ne soient conduites au coup par coup, il peut être pertinent d'intégrer aux programmes de mandature une partie concernant les perspectives pluriannuelles de réforme, voire même un volet sur le dialogue social.

Ce sont plus largement tous **les échanges d'expérience sur le dialogue social dans les collectivités** qui doivent être favorisés, car cette thématique n'a été que peu investie par les associations d'élu.e.s ou de cadres territoriaux.

⁷¹ Cette vision du dialogue social en tant qu'élément permettant d'anticiper et de favoriser les évolutions a été développée dans le rapport du CESER de Bretagne, *Faire face aux mutations d'activité et aux restructurations d'entreprises par une anticipation et une adaptation porteuses d'activité et d'emplois en Bretagne*, Rapporteurs : MM. Jean HAMON et Alain LE MENN, Mme Anne SAGLIO, janvier 2013.

> Communiquer le plus tôt possible sur les évolutions envisagées, afin de laisser le temps nécessaire au dialogue social.

- Expérimenter, procéder par étapes et évaluer les réorganisations

Les initiatives visant à optimiser l'action publique territoriale doivent être considérées comme des expérimentations, ce qu'elles sont à double titre.

Ce sont en premier lieu **des expérimentations au sens de tests**. Dans la plupart des cas, ces solutions ne se limitent pas à la mise en œuvre d'un plan préconçu mais sont ajustées au fur et à mesure. Pour ce faire, les initiatives doivent faire l'objet d'évaluations et d'un suivi réguliers, auxquels sont associées les différentes parties prenantes. Il est donc important de **se doter d'indicateurs dès l'élaboration du projet, et de les soumettre au débat**.

Ce sont également **des expérimentations au sens d'initiatives pilotes**, potentiellement transposables à d'autres territoires, ne serait-ce que partiellement. Et même si elles ne le sont pas, leur mise en œuvre est probablement riche d'enseignements pour d'autres collectivités. Il importe donc de **favoriser le partage d'expériences et la diffusion des bonnes pratiques**.

> Evaluer les effets des réorganisations et mettre au débat les résultats de ces évaluations.

5.3. Créer un cadre pour mettre en cohérence ces évolutions

- Retrouver la maîtrise de l'agenda politique

Mettre en cohérence les réorganisations décidées à différents niveaux suppose **que les collectivités de Bretagne retrouvent, individuellement et collectivement, la maîtrise de l'agenda politique**.

De nombreuses initiatives prises par les collectivités se positionnent comme des réponses à une urgence, conduites d'autant plus rapidement qu'elles s'inscrivent dans un calendrier national très serré (notamment pour bénéficier de certaines incitations financières). Le risque est alors de ne pas prendre le temps de conduire des échanges approfondis... et donc de devoir remettre l'ouvrage sur le métier au bout de quelques années.

Or, l'enjeu est bien de **construire un nouveau système de relations entre collectivités**, notamment au sein de la CTAP. **Cela demande du temps**, notamment parce que les acteurs doivent apprendre à se connaître et construire leur légitimité. Ce travail sera d'autant plus délicat que les acteurs en question seront concentrés sur des évolutions internes.

Dans ces conditions, il importe de **s'extraire autant que possible des échéances de court terme pour penser les évolutions sur le long terme**, avec l'ambition de stabiliser les périmètres autant que possible, afin de pouvoir ensuite organiser plus sereinement le dialogue coopératif entre collectivités.

La première condition pour y parvenir est de **considérer les mandats actuels comme des mandats de transition**. Les élu.e.s ont par conséquent la responsabilité d'utiliser toute la durée de leur mandat pour conduire les changements. Car si la décision politique peut être rapide, la mise en œuvre des réorganisations demande un pilotage et un suivi relativement longs, souvent sur plusieurs années (notamment pour les mutualisations, et plus encore les fusions).

La seconde condition est d'**aller au bout de la logique des réorganisations**, afin de ne pas être contraint de les compléter à moyen terme. Ainsi :

- les fusions d'EPCI doivent être aussi ambitieuses que possible. Les collectivités concernées gagneraient à ne pas se focaliser sur un seuil de population, comme cela semble parfois être le cas, mais bien sur les périmètres des territoires vécus ;
- dans un certain nombre de cas, les mutualisations ont vocation à n'être qu'une étape intermédiaire avant le transfert de compétences, voire la fusion des structures concernées. Cette nouvelle étape doit alors être envisagée aussi rapidement que possible, afin de ne pas faire perdurer des solutions complexes ou pouvant être facilement remises en cause ;
- les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) sont à considérer comme un levier d'optimisation majeur, dans la mesure où ils doivent permettre de mieux tenir compte des interdépendances entre les territoires.

S'il est évident que ces réorganisations ne peuvent être conduites que sur le temps long, il n'en demeure pas moins important d'afficher rapidement leurs objectifs finaux, afin de donner aux citoyen.ne.s et aux partenaires de la collectivité la visibilité qui leur permettra de se positionner.

La troisième condition est alors de **préciser le calendrier**. Des échéances claires apporteront de la visibilité aux agents et aux autres collectivités, ce qui leur permettra de se mettre en mouvement plus efficacement. Il s'agit également d'une exigence démocratique, car les citoyen.ne.s ont souvent des difficultés à comprendre les évolutions en cours et à identifier leurs objectifs.

> Se fixer pour objectif partagé d'inventer un nouveau système de gouvernance territoriale, fondé sur le dialogue entre collectivités.

- Renforcer les espaces de dialogue

Alors que les territoires où les personnes vivent, ceux où elles travaillent et les déplacements de l'un à l'autre relèvent le plus souvent de plusieurs collectivités

différentes, l'optimisation de l'action publique appelle un renouvellement des instances de dialogue entre les collectivités.

Le dialogue entre EPCI existe déjà, notamment grâce aux SCoT (qui ne couvrent toutefois pas l'intégralité du territoire régional), aux démarches inter-SCoT (dans certains cas) et aux Pays. Face à la nécessité d'optimiser l'action publique, il convient de renforcer encore ces occasions de dialoguer.

La dimension prescriptive du SRADDET donne au Conseil régional la possibilité d'aller au-delà de l'émission d'un avis sur les SCoT. Il devra se servir de cette opportunité pour renforcer son dialogue avec les EPCI et s'attacher à faire émerger une vision partagée de l'aménagement du territoire régional.

> Renforcer le dialogue entre la Région et les EPCI sur les SCoT.

Le Conseil régional devra également **être attentif à ce que les Contrats de partenariat permettent de faire vivre de véritables projets de territoire partagés**, alors que certains Pays peuvent avoir tendance à se contenter de répartir les fonds dont ils disposent entre les EPCI.

> Confirmer la vocation des Contrats de partenariat à faire vivre des projets partagés sur des territoires correspondant aux réalités vécues.

Au vu de la concentration des compétences économiques sur la Région d'une part et les EPCI de l'autre, ces deux niveaux de collectivités vont devoir apprendre à travailler ensemble de manière plus régulière. L'apparition d'EPCI de grande taille pourrait contribuer à structurer ce dialogue, en faisant diminuer le nombre d'interlocuteurs.

Suite à ces évolutions, il sera sans doute nécessaire de **revisiter le périmètre des Pays**, et d'envisager une éventuelle réduction de leur nombre. Certains Pays actuels pourraient en effet ne plus être pertinents, notamment si un EPCI venait à recouvrir totalement le territoire de son Pays et à se doter d'un Conseil de développement (désormais obligatoire pour tous les EPCI de plus de 20 000 habitants). Il faudra alors évaluer la pertinence du maintien du Pays et décider si la contractualisation peut intervenir entre le Conseil régional et l'EPCI.

Il convient toutefois de rappeler que même les EPCI très étendus ou les Métropoles ne correspondent pas toujours aux territoires vécus. Un niveau de coordination entre EPCI reste nécessaire. L'avenir des Pays devra donc faire l'objet d'un débat entre le Conseil régional et les autres collectivités locales de Bretagne.

> Ouvrir un débat régional sur le rôle et les périmètres des Pays suite au mouvement de fusion des EPCI, en collaboration avec le CESER et le Réseau des Conseils de développement

Par ailleurs, il peut être pertinent de créer ou renforcer **le dialogue entre le Conseil régional et les Conseils départementaux à propos de leurs politiques territoriales respectives**. Les démarches engagées en ce sens avec le Conseil départemental du Finistère à l'occasion de la préparation des contrats de partenariat Région/Pays pourraient donc être poursuivies et étendues aux autres départements. Ces coopérations pourraient même aboutir à des projets concrets, comme par exemple des outils communs pour l'instruction de certaines demandes de financement, ou encore la signature de conventions pour l'exercice de certaines compétences.

> Systématiser et renforcer le dialogue entre le Conseil régional et les Conseils départementaux à propos de leurs politiques territoriales respectives.

5.4. Pour une CTAP ambitieuse

Au-delà des différentes instances locales, il est aujourd'hui nécessaire de créer les conditions d'un dialogue régional entre les différents niveaux de collectivités à propos de l'exercice de leurs compétences. Le B16 a pu jouer un tel rôle en Bretagne. La mise en place de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) doit aujourd'hui permettre d'aller plus loin :

- en travaillant de manière transparente et lisible pour les citoyen.ne.s ;
- en associant davantage de collectivités, y compris les plus petites ;
- en associant également les représentant.e.s de la société civile ;
- en travaillant sur des thématiques variées.

Alors que les collectivités bretonnes seront appelées à définir le rôle, la constitution et les méthodes de travail de la CTAP en Bretagne au cours des prochains mois, le CESER souhaite mettre en lumière les conditions permettant la réussite d'une Conférence ambitieuse. Il souhaite également réaffirmer la nécessité du démarrage rapide de ses travaux.

- Faire de la CTAP un lieu de débat et de mise en cohérence

Malgré sa taille (51 membres en Bretagne à la date de son installation début 2015), **la CTAP a la possibilité de jouer un rôle ambitieux**. L'objectif doit être d'en **faire effectivement un lieu de débat permettant de définir des orientations véritablement partagées et de mettre en cohérence des politiques publiques**.

La présentation du SRDEII et du SRADDET au sein de la CTAP doit donner lieu à un véritable débat, permettant éventuellement de les faire évoluer. Elle doit également permettre aux collectivités de Bretagne de préciser ensemble le rôle des chefs de file et la manière dont l'action de ces derniers s'articule avec celle des autres acteurs.

La CTAP doit aussi être un lieu de recherche d'une meilleure articulation des interventions dans les domaines partagés.

Il appartient aux membres de la Conférence de définir leur programme de travail. Le CESER souhaite toutefois lister, à titre d'illustration, des domaines dont elle pourrait s'emparer :

- les contractualisations européennes, nationales, régionales et départementales et l'articulation entre elles ;
- les grands projets d'infrastructures ;
- la coordination des interventions des collectivités dans leurs domaines de compétences partagées (culture, sport, tourisme, promotion des langues régionales, vie associative, etc.) ainsi que dans ceux qui nécessitent d'accompagner des parcours ou des trajectoires (insertion, sécurisation des parcours professionnels, transports et mobilités, etc.) ;
- la délégation de compétences de l'Etat au Conseil régional, mais également entre collectivités ;
- les périmètres des collectivités infrarégionales. Son rôle ne serait pas de fixer les frontières de telle ou telle collectivité, mais de définir des principes communs concernant, par exemple, le rôle des Pays. La CTAP permettrait alors de faire émerger une vision commune du maillage territorial en Bretagne ;
- la coordination des différentes démarches d'évaluation des politiques publiques⁷² ;
- la territorialisation de l'action de la Région et des Départements ;
- l'accès des collectivités à l'ingénierie et à l'expertise (quel partage des rôles entre les EPCI, le Département, la Région et les autres acteurs privés ou publics ?)⁷³ ;
- l'échange de bonnes pratiques sur le dialogue social, la démocratie participative, l'innovation dans les politiques publiques, etc. ;
- la définition de principes communs pour l'accessibilité des services collectifs dans les territoires (diagnostic des besoins et des fragilités, principes de localisation, répartition des rôles entre les différents intervenants)⁷⁴. Les futurs schémas départementaux d'accessibilité aux services devraient d'ailleurs être intégrés au SRADDET et seront, de ce fait, examinés par la CTAP, même indirectement ;
- l'échange sur des expérimentations visant à réorganiser l'action publique sur un territoire donné et pouvant être diffusées à d'autres territoires ;
- la recherche de réponses communes à la nécessité de mener les transitions (transition énergétique et écologique, transition numérique).

⁷² Sur l'importance de cet enjeu, voir CESE, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, Rapporteur : Nasser MANSOURI-GUILANI, septembre 2015.

⁷³ BOUTET A., LE BIHAN S., *op.cit.*

⁷⁴ Cette piste est développée plus largement dans CESER DE BRETAGNE, *Les services collectifs demain en Bretagne*, Rapporteurs : Mme Catherine TANVET et M. Roger MORIN, septembre 2013.

⁷⁶ Intervention de M. Patrick STROZDA, Préfet de la région Bretagne, à l'occasion de l'installation de la Conférence territoriale de l'action publique à Brest, le 25 février 2015.

> Faire de la CTAP l'instance de discussion d'un projet partagé d'organisation territoriale de la Bretagne et d'optimisation de l'action publique.

- Partager les données au sein de la CTAP

Par ailleurs, **la Conférence devra avoir la possibilité d'appuyer ses travaux sur des diagnostics aussi exhaustifs que possible**. La mise en place d'un observatoire des territoires par l'Etat et le Conseil régional afin de rassembler et mettre à disposition les données produites par de nombreux acteurs est un premier pas en ce sens. Il conviendra donc de s'assurer que la CTAP soit en capacité d'accéder et d'utiliser l'ensemble de ces données dans le cadre de ses travaux. Cela implique **que les membres de cette Conférence continuent de partager leurs données**, dans une logique d'*open data*. De même, les évaluations de politiques faisant l'objet de débat en CTAP devront être communiquées le plus largement possibles à tous ses membres.

> Renforcer le partage des données pour permettre à la CTAP de mobiliser tous les outils de connaissance des territoires existants.

- Associer pleinement l'Etat et le CESER à ses travaux

La composition de la CTAP sera amenée à évoluer suite aux fusions d'EPCI. Au-delà de ces modifications obligatoires, la Conférence devra aussi décider de la manière dont elle associe certains acteurs à ses travaux.

Pour le CESER, **la Conférence territoriale de l'action publique devra être attentive à prendre en compte la situation des territoires qui n'en sont pas membres** (comme les EPCI de moins de 30 000 habitants ou les communes, représentés collectivement au sein de la Conférence, ou encore les Pays, qui en sont absents). Il s'agit, en particulier, de veiller à **la mise en place de mécanismes de consultation préalable** permettant à ces collectivités de s'exprimer.

La loi prévoit que le.la représentant.e de l'Etat dans la région participe aux séances de la CTAP lorsque celle-ci donne son avis sur une demande de délégation de compétence de l'Etat. Il.elle peut également participer aux autres séances à sa demande. A l'occasion de l'installation de la Conférence, le Préfet de la région Bretagne a indiqué à ce sujet que *« si l'Etat est invité à participer à ses travaux, il le fera avec le souci d'améliorer la vie quotidienne de nos concitoyen.nes et de maîtriser les dépenses publiques »*⁷⁶.

Pour le CESER, **il est important que l'Etat puisse prendre une pleine part à ces travaux**, car la mise en cohérence des compétences le concerne au même titre que les collectivités, dans la mesure où il a conservé des pouvoirs dans des champs qui ont été décentralisés (comme l'emploi, par exemple). L'Etat développe en outre une stratégie régionale pour la mise en œuvre de son action.

C'est également le.la Préfet.e de région qui, par arrêté, donnera leur portée prescriptive aux deux Schémas régionaux visant à mettre en cohérence l'action des collectivités (le SRDEII et le SRADDET). Il serait souhaitable qu'il.elle soit associé.e aux échanges à leur sujet, d'autant plus qu'il existe en Bretagne une habitude de travail entre l'Etat et les collectivités, cultivée au sein de différentes conférences.

> Associer les services de l'Etat aux travaux de la CTAP.

Par ailleurs, le CESER, qui représente la société civile organisée, doit également pouvoir être présent au sein de cette instance dans le cadre de sa fonction consultative régionale. C'est le cas dans d'autres régions, où le règlement intérieur de la CTAP prévoit la participation permanente du CESER. Cela lui permettrait d'apporter ses éclairages aux travaux de la CTAP,

- **en amont de la décision** : participation à la consultation sur les schémas, présentation de ses études portant sur des thématiques débattues en CTAP, etc. ;
- **en aval** : rôle d'avis sur les documents produits par la CTAP.

Cela doit aussi lui permettre de jouer le rôle que lui confie désormais la loi en matière de suivi et d'évaluation des politiques publiques en région. Plus généralement, la loi NOTRe a d'ailleurs conforté le CESER dans son rôle d'assemblée consultative pour toutes les politiques publiques régionales

Le Président de la Conférence territoriale de l'action publique pourrait alors avoir la possibilité de saisir le CESER sur proposition commune des collectivités membres. Il pourrait pour cela s'appuyer sur la disposition selon laquelle la Conférence *« peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme.⁷⁷ »*

> Associer de façon permanente le CESER aux travaux de la CTAP au titre de sa fonction consultative et utiliser la possibilité de sa saisine dans ce cadre sur proposition commune des collectivités.

Par ailleurs, il convient également d'**intégrer le Réseau des Conseils de développement, instances consultatives représentant la société civile organisée à l'échelle des Pays et des EPCI**, à la CTAP.

> Associer à titre permanent le Réseau des Conseils de développement aux travaux de la CTAP.

⁷⁷ Article 4 de la loi MAPTAM.

6. Conclusion : quel(s) projet(s) de territoire ?

Au terme de ce travail sur les réorganisations de l'action publique territoriale, le CESER réaffirme que les mutations actuelles offrent l'opportunité de remettre le projet de territoire au cœur de l'action des collectivités :

- les collectivités se trouvent face à l'obligation de faire évoluer leurs modes d'action mais disposent de marges de manœuvre pour conduire ces évolutions comme elles l'entendent ;
- dans la plupart des cas, les solutions passent par des dynamiques coopératives (coopérations, mutualisations, transferts de compétences, fusions) et donc par un dialogue entre collectivités ;
- ce contexte pousse les élu.e.s à redéfinir et à expliciter les contours, les compétences et finalement le projet de chaque collectivité au sein de la région ;
- les évolutions institutionnelles permettent de repenser la manière dont les collectivités travaillent, et donc de l'adapter aux besoins actuels ;
- le dynamisme de la société civile, les attentes des citoyen.ne.s invitent à profiter de ces transformations pour renouveler la démocratie locale et inventer des formes innovantes d'action publique.

La question qui se pose alors est la suivante : à quel(s) projet(s) de territoire ces évolutions doivent-elle concourir ?

Il appartient évidemment à chaque collectivité d'apporter sa propre réponse à cette question, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés.

Le CESER souhaite toutefois proposer deux principes communs à ces projets guidés par l'intérêt collectif. A l'efficacité, qui figure déjà largement parmi les objectifs des réorganisations, il propose d'ajouter la solidarité, au sens d'une meilleure cohésion sociale et territoriale.

Pour le CESER, cette solidarité territoriale doit aujourd'hui être une préoccupation centrale de tous les projets de territoire, qu'il s'agisse de projets locaux ou d'un projet régional partagé. C'est dans cette perspective que la Conférence territoriale de l'action publique doit être un lieu de mise en cohérence des recompositions de l'action publique, autour d'orientations partagées et d'une volonté commune d'optimiser l'action publique.

En tant que Président de la Conférence territoriale de l'action publique, le Président du Conseil régional détient toute la légitimité pour porter cette ambition et définir des méthodes d'animation permettant sa concrétisation.

26 initiatives de réorganisation

1. Les coopérations territoriales de Brest Métropole
2. Les coopérations territoriales de Rennes Métropole
3. Mise en réseau des musées du Finistère
4. Mutualisation d'une campagne de communication entre Vitré, Vendôme et Valence
5. Renforcement de la coordination des acteurs par l'élaboration d'un schéma départemental dans le Finistère
6. Mise en place des « Destinations touristiques »
7. Structuration du Pays de Brest en Pôle métropolitain
8. Recensement de l'ingénierie territoriale à l'échelle du Pays de Pontivy
9. Nouvelle répartition des compétences entre les structures travaillant à l'échelle du Pays de Vannes
10. Mise en cohérence des politiques territoriales de la Région et du Département du Finistère
11. Gestion unifiée des personnels de Brest et Brest Métropole
12. Mutualisation de services entre Rennes et Rennes Métropole
13. Mutualisation de services au sein de Concarneau Cornouaille agglomération
14. Mutualisations au sein de Saint-Brieuc agglomération
15. Mutualisation des services au sein de Locminé Communauté
16. Mutualisation d'outils de développement économique par VIPE
17. Mutualisation d'outils de développement économique par Idéa 35
18. Accompagnement des collectivités par une agence départementale
19. Mutualisation de services et d'outils numériques par Mégalis
20. Création d'une structure associant une société d'économie mixte à une société publique locale
21. Intégration de 2 musées au sein de Concarneau Cornouaille agglomération
22. Fusion des Communautés de communes de Saint-Méen et Montauban
23. Création d'une commune nouvelle dans le Mené
24. Transformation du Pays des Mauges en EPCI
25. Création de maisons communautaires dans la Communauté de communes du pays de Liffré
26. Mise en place d'une gouvernance de proximité au sein de Brest Métropole

1 Les coopérations territoriales de Brest Métropole

Une stratégie métropolitaine qui articule différents niveaux de coopération, dans la recherche d'accords gagnant-gagnant.

1. Origine et contexte de l'initiative

Brest Métropole est devenue au 1^{er} janvier 2015 l'une des onze métropoles de droit commun créées suite au vote de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Elle compte huit communes et 207 000 habitants. Ce nouveau statut, obtenu de haute lutte, répond à plusieurs objectifs pour les élu.e.s métropolitain.es :

- reconnaître et donner une visibilité aux fonctions métropolitaines déjà assumées par Brest (capacités d'ingénierie ou équipements qui bénéficient également aux territoires voisins, etc.) ;
- mobiliser les acteurs autour d'un projet de territoire, centré sur ces fonctions métropolitaines ;
- garantir une association étroite de la Métropole à l'élaboration des futurs schémas régionaux.

Le critère démographique comme seul élément de reconnaissance métropolitaine a fait l'objet de débats. De plus, le statut de Métropole ne suffit pas à garantir que les objectifs cités ci-dessus seront atteints, et l'affirmation de la Métropole reste donc un enjeu. Ainsi, Brest Métropole ne regroupe que huit communes, qui ne couvrent qu'une partie de son bassin de vie. En revanche, les fonctions portées par ce territoire bénéficient largement à l'ouest de la Bretagne.

2. Description de l'initiative

Pour les élu.e.s de Brest Métropole, l'affirmation de la Métropole passe notamment par des coopérations avec les autres collectivités, dans le cadre d'une stratégie à plusieurs niveaux.

A l'échelle du bassin de vie, le Pays de Brest permet à la Métropole de partager un projet de territoire (matérialisé notamment par le Schéma de cohérence territoriale) ainsi que des moyens d'ingénierie avec les EPCI voisins. Ce Pays est le seul en France à avoir choisi le statut de Pôle métropolitain. Ce choix a permis de renforcer ses statuts et témoigne également d'une volonté de s'inscrire dans une stratégie métropolitaine.

Brest Métropole travaille également avec des EPCI du Finistère (Quimper, Morlaix) et des départements voisins (Lannion), par le biais d'ententes. Il s'agit de coopérations conventionnelles, pilotées par des instances paritairement constituées et dont la présidence a été proposée au maire d'une des villes impliquées.

Un autre niveau de coopération concerne les principales agglomérations du Grand ouest, par le biais du Pôle métropolitain Loire-Bretagne. De manière moins visible, Brest Métropole et Rennes Métropole ont également commencé à renforcer leurs coopérations bilatérales. Rennes a d'ailleurs soutenu la demande brestoise d'obtenir le statut de Métropole, dans un esprit d'équilibre des territoires.

Enfin, un dernier niveau de coopération commence à émerger, en lien avec les territoires ruraux du Centre Bretagne, avec lesquels il existe également certaines formes d'interdépendance. Brest Métropole et le Pays du Centre-ouest Bretagne ont ainsi été retenus pour l'expérimentation d'un nouveau dispositif : les contrats de réciprocité. Un protocole d'intention a été signé en ce sens fin 2015.

Ces coopérations se doublent de la présence d'outils mutualisés à une échelle plus large que le territoire de Brest Métropole : SPL Eau du Ponant pour l'eau potable, SPL SOTRAVAL pour les déchets, Labocéa pour les laboratoires vétérinaires, etc. Parmi ces outils mutualisés, l'un joue un rôle essentiel dans la réussite des coopérations : l'agence d'urbanisme ADEUPA. En effet, celle-ci :

- démontre, par ses travaux, la réalité des liens entre les territoires ;
- apporte des moyens d'expertise (accompagnement de la mise en place des coopérations ainsi que du Pôle métropolitain du Pays de Brest) ;
- peut jouer un rôle de médiateur entre les collectivités (pour lever la crainte, fréquente, que les projets de coopération proposés par Brest Métropole ne dissimulent une volonté d'instrumentalisation).

3. Effets constatés ou attendus

Les coopérations permettent d'atteindre une taille critique :

- pour optimiser l'action publique ;
- pour construire un dialogue sur des enjeux partagés (l'urbanisme à l'échelle du Pays, l'économie numérique à celle du département, l'enseignement supérieur et la recherche avec les autres grandes agglomérations, etc.) ;
- pour répondre avec succès à des appels à projets nationaux. La candidature de Brest à la French tech a ainsi retenue avec l'association de Lannion, Morlaix et Quimper.

4. Enseignements

Ces coopérations constituent un moyen pertinent pour :

- affirmer la place de la Métropole par rapport à l'aire urbaine et aux autres Métropoles françaises ;
- mettre en place des projets communs avec les autres collectivités.

Au final, ces coopérations semblent être de nature à faciliter l'affirmation de Brest Métropole comme une « locomotive » pour le développement du territoire, si elles s'accompagnent d'une même attitude de dialogue sur les autres axes de développement stratégique, comme l'élaboration de sa stratégie de développement économique. En témoigne, par exemple, la bonne capacité de ces territoires à se coordonner autour de projets communs.

En revanche, ce système de coopérations reste peu lisible pour les citoyen.nes, notamment parce qu'il s'appuie sur les EPCI plutôt que sur les communes.

2 Les coopérations territoriales de Rennes Métropole

Une stratégie de coopération qui associe volonté d'affirmation et recherche de développement partagé.

1. Origine et contexte de l'initiative

Rennes Métropole est devenue au 1^{er} janvier 2015 l'une des onze Métropoles de droit commun créées suite au vote de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Elle rassemble 43 communes et plus de 420 000 habitants. Ce nouveau statut est porteur de défis pour la collectivité :

- Rennes Métropole n'étant pas Communauté urbaine comme Brest, la métropolisation entraîne un important transfert de compétences, qui a dû être mené dans un calendrier très serré. La compétence voirie pose à la nouvelle Métropole la question de la territorialisation de cette nouvelle politique sur un périmètre de 43 communes de tailles disparates ;
- les élargissements successifs de son périmètre ont provoqué dans certains EPCI voisins des crispations, par peur d'être absorbés ou divisés ;
- comme pour la plupart des autres agglomérations, le périmètre de la collectivité ne correspond pas à celui de l'aire urbaine ;
- elle reste une « petite » métropole face aux grandes agglomérations européennes.

2. Description de l'initiative

Les élu.e.s ayant pris conscience de ces difficultés, le projet stratégique adopté en 2010 souligne que *« pour conforter son rayonnement et sa place sur cette scène internationale, il est essentiel, pour l'agglomération rennaise, d'intensifier ses fonctions métropolitaines et de valoriser son potentiel au bénéfice du développement régional. »* Rennes Métropole s'appuie pour cela sur plusieurs niveaux de coopérations plus ou moins formalisés.

Le premier niveau concerne les territoires voisins, au travers du Pays. Fortement intégré, le Pays de Rennes porte le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et permet un travail en commun sur des thématiques notamment économiques (commerce, urbanisme commercial, agriculture). En revanche, il ne couvre qu'imparfaitement l'aire urbaine. C'est pourquoi l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR) a pris l'initiative de relancer l'inter-SCoT, une instance qui permet aux collectivités de dialoguer sur des enjeux d'aménagement partagés à l'échelle du département. Cette relance n'a toutefois été possible que dans la mesure où Rennes Métropole ne manifeste plus de volonté d'extension de son périmètre, ce qui permet aux tensions liées aux élargissements précédents de s'estomper progressivement.

Rennes Métropole développe également des coopérations avec d'autres agglomérations :

- avec Saint-Malo, il existe une volonté de mener ensemble des projets en matière de développement économique comme l'illustre la French Tech Rennes-Saint Malo, en s'appuyant sur les atouts des deux territoires (le numérique pour Rennes, l'économie

maritime pour Saint-Malo). D'autres coopérations concernent le rayonnement et l'attractivité des territoires (tourisme, événementiels, liens avec le Québec, etc.) ;

- avec Brest, le dialogue est régulier. Il s'appuie sur les spécificités et les complémentarités des deux Métropoles et sur l'importance des liens entre elles. Ce dialogue renforce également leur capacité à dialoguer avec la Région ;
- l'axe de coopération avec Nantes constitue désormais un objectif politique clairement affiché par les deux parties, du fait de la proximité des bassins d'emploi, des liens en matière d'économie, de tourisme et de culture, ainsi que des enjeux de connectivités entre les deux Métropoles et au-delà. Il semble néanmoins difficile de le concrétiser, certains acteurs des deux territoires ayant encore le sentiment d'être en concurrence ;
- de manière plus formalisée, le Pôle métropolitain Loire-Bretagne permet un dialogue sur des enjeux communs aux principales agglomérations bretonnes et ligériennes (développement économique, enseignement supérieur et recherche, accessibilité, etc.).

Cette stratégie de coopération est donc le fruit d'une volonté de s'appuyer sur le proche et le lointain, ainsi que sur la présence d'une autre Métropole en Bretagne. Elle s'inscrit à la fois dans une volonté d'affirmation et dans une recherche de développement partagé avec d'autres territoires.

3. Effets constatés ou attendus

Cette stratégie, définie par les élu.e.s et appuyée par l'AUDIAR a permis :

- de mener à bien des projets communs, comme la candidature French tech avec Saint-Malo ;
- de relancer ou renforcer le dialogue technique et politique sur des enjeux qui dépassent le territoire de Rennes Métropole, notamment en matière d'aménagement et d'accessibilité ou d'enseignement supérieur et de recherche ;
- d'initier un dialogue politique avec Brest, Nantes et quelques autres agglomérations de l'ouest, qui pourra constituer le fondement de coopérations plus concrètes et servira de base à la recherche de nouveaux équilibres territoriaux.

4. Enseignements

Comme dans le cas de Brest Métropole, les coopérations apparaissent comme un axe majeur de l'affirmation des Métropoles. Ces coopérations sont en effet déterminantes dans la capacité de la Métropole à exister à l'échelle nationale et internationale, mais aussi dans sa capacité d'entraînement des territoires voisins.

Le fait que Rennes Métropole ne présente plus de velléités d'étendre son territoire ni ses compétences facilite le dialogue avec des collectivités qui, bien souvent, craignent d'être mises en situation d'infériorité.

Ces coopérations peuvent parfois être analysées comme une concurrence face au Département et à la Région, et donc comme une menace pour les équilibres territoriaux, dont ces collectivités se portent garantes (équilibre urbain/rural ; équilibre entre la métropole et les villes moyennes, etc.).

3 Mise en réseau des musées du Finistère

Un réseau lancé par le Conseil départemental qui a permis de créer des habitudes de travail en commun, d'initier des mutualisations et de trouver des solutions nouvelles à des défis partagés.

1. Origine et contexte de l'initiative

Le Conseil départemental est propriétaire de cinq musées, tous labellisés « Musées de France ». Au total, le Finistère compte plus de 80 établissements ouverts toute l'année, avec de fortes disparités en matière d'offre, de fréquentation et de services. Ces musées sont toutefois confrontés à des problématiques communes, dont certaines sont récurrentes (faire évoluer les pratiques pour renouveler et fidéliser les publics, accroître la visibilité de l'établissement) et d'autres plus récentes (comme le besoin de trouver de nouvelles sources de financement face au retrait de financeurs publics).

2. Description de l'initiative

Le Conseil départemental a fait le choix d'aider les musées, y compris ceux dont il n'est pas propriétaire, à dépasser ces difficultés, tout en respectant :

- l'objectif de favoriser l'accès de tous aux musées, en ciblant prioritairement les Finistériens ;
- la conviction que les retombées de chaque musée ne doivent pas être mesurées dans l'absolu, mais en fonction du rôle de ces musées sur leur territoire d'implantation.

En 1999, le Département a lancé l'audit de douze musées de civilisation (ce ciblage s'explique par une volonté de travailler en priorité sur l'histoire du territoire). Cet audit a révélé la diversité et richesse de ces musées. Il a également mis en lumière un défi commun : moderniser les pratiques. Alors qu'ils ont été des pionniers de la collecte, ces musées avaient peu élargi la diffusion de leurs collections et visé des publics spécifiques.

Un réseau a été créé en 2000, dans le but d'aider ces musées à échanger pour renouveler leurs méthodes. Il comptait alors sept membres. La notion de réseau avait été appréhendée sur des aspects singuliers : innovation, renforcement des solidarités, régulation entre les territoires, démarche collective de conservation/valorisation du patrimoine incluant la richesse et la diversité d'héritages culturels, etc. Ce travail de mise en réseau s'est avéré difficile, les établissements se considérant avant tout comme des concurrents. Cette réticence est toutefois de moins en moins sensible à mesure que le réseau s'agrandit (31 membres à ce jour).

Le réseau permet aujourd'hui à ses membres :

- de partager des objectifs (une Charte a été signée) et des outils (le « Passeport », qui permet de bénéficier de tarifs préférentiels dès la seconde visite) ;
- d'échanger sur des défis communs et diffuser des pratiques innovantes ;
- de s'épauler. Lorsque le Conseil départemental demande aux plus petits musées de rédiger un projet culturel, ceux-ci peuvent bénéficier de l'appui de musées rompus à cette démarche ;
- de mutualiser des formations sur des questions transversales, comme l'accueil des personnes en situation de handicap et d'insertion, la conservation, etc.

Par ailleurs, le réseau permet au Conseil départemental d'impulser des initiatives de mutualisation plus poussées et de porter des expérimentations. Par exemple, le Conseil départemental a invité certains musées en difficulté structurelle à coopérer plus étroitement, en partant de leurs proximités thématiques ou territoriales. Un appel à projets expérimental a ainsi permis à trois musées de civilisation du Centre-Finistère de coordonner leur offre et de mener des projets communs autour de l'art contemporain et des jardins. Ces habitudes de travail pourraient ensuite servir de base à des partenariats plus poussés, dans le but d'optimiser les moyens et de résoudre les difficultés financières que connaissent certains d'entre eux.

Par ailleurs, le Conseil départemental a créé une réserve mutualisée, qui accueille les collections de plusieurs musées. La mise en œuvre de ce projet atypique a nécessité de résoudre des questions complexes (quelles conditions de conservation pour des typologies de collections disparates ? Quelles conditions d'accès ?), d'autant plus que la réserve est ouverte au public (notamment lors des journées du patrimoine), ainsi qu'aux chercheurs et aux étudiants. La réserve est également un lieu de rencontre et d'échange de pratiques entre professionnels.

La mise en réseau des musées et les opérations de mutualisation qui en découlent rencontrent régulièrement de la résistance au changement (habitudes de concurrence, conservatisme, tendance à l'appropriation des équipements par les équipes qui les gèrent, etc.). Autre obstacle : étant donné le nombre de membres du réseau, il devient difficile de trouver un accord sur des outils communs, notamment lorsqu'ils touchent à la tarification comme c'est le cas avec le Passeport.

Plusieurs éléments ont toutefois permis de dépasser ces difficultés :

- la recherche d'un traitement équitable pour tous les acteurs ;
- le fait que les professionnels trouvent un intérêt à participer à ce réseau ;
- une attention aux méthodes de travail et aux expérimentations. Par exemple un projet de coopération doit s'appuyer sur un diagnostic préalable ;
- une volonté de ne pas trop élargir le réseau afin de préserver sa cohérence et son sens.

3. Effets constatés ou attendus

Les effets d'une mise en réseau sont identifiables mais difficiles à évaluer. Il apparaît toutefois que :

- la réserve répond à un vrai besoin (elle devrait d'ailleurs être saturée plus rapidement que prévu) et permet également de mieux valoriser les collections ;
- le réseau a permis aux musées d'identifier des enjeux communs ;
- des habitudes de travail en commun ont été créées et certains membres se rencontrent désormais en dehors du cadre du réseau ;
- les échanges permettent une montée en compétence des personnels ;
- cette dynamique semble avoir un impact positif sur la fréquentation. De fait, celle-ci a augmenté, notamment pour ce qui concerne les publics scolaires et les familles.

4. Enseignements

En allant plus loin que la gestion des seuls équipements dont il est propriétaire, le Conseil départemental a suscité une dynamique permettant d'accroître la visibilité et la qualité de l'offre à l'échelle du territoire départemental, mais aussi de trouver des solutions aux problématiques spécifiques à certains musées (difficultés financières notamment).

4 Mutualisation d'une campagne de communication entre Vitré, Vendôme et Valence

Une initiative atypique de mutualisation entre trois agglomérations distantes les unes des autres.

1. Origine et contexte de l'initiative

Vitré Communauté regroupe 46 communes et 79 000 habitants. Son territoire se distingue par une industrie dynamique, ainsi que par le plus faible taux de chômage de Bretagne (5,4 % au deuxième trimestre 2015).

Située dans le Loir-et-Cher, la Communauté de communes du pays de Vendôme rassemble 12 communes et 28 000 habitants.

Valence Romans Sud Rhône-Alpes est une Communauté d'agglomération à laquelle adhèrent 51 communes, représentant 211 000 habitants.

2. Description de l'initiative

A partir d'une affinité politique, les élu.e.s de ces trois territoires ont souhaité mener une campagne de communication conjointe pour favoriser l'implantation d'entreprises sur leur sol. Cette initiative répondait à deux objectifs :

- mutualiser des moyens afin de pouvoir financer une campagne de communication d'ampleur nationale, ce type de projet étant facilement réalisable pour les grandes agglomérations, beaucoup moins pour des villes moyennes ;
- montrer qu'il existe une spécificité dans la manière dont ces villes moyennes accompagnent les entreprises. Deux dimensions sont mises en avant : une approche *business friendly* et le lien direct entre les élu.e.s et les entreprises, ce qui n'est pas toujours possible dans les métropoles.

Le projet a débuté à l'été 2014, par un travail sur les points communs entre les trois territoires, la création d'un groupement de commandes, la réalisation d'une étude sur leur visibilité, l'identification de la cible de la campagne (en l'occurrence : les décideurs économiques de la région parisienne) et le choix d'une agence de communication.

La première phase de la campagne a été lancée en juin 2015, avec la mise en ligne d'un site Internet dédié. Celui-ci présente les trois villes comme les « *pionniers d'un nouveau modèle français* ». Il décrit de manière succincte leur territoire et donne quelques exemples concrets d'implantations d'entreprises ainsi que des témoignages d'acteurs économiques. Un numéro vert unique a également été mis en place à destination des porteurs de projets.

La seconde phase consistait en un événement à Paris, accompagné par un cahier de quatre pages dans un quotidien économique national. L'événement parisien faisait intervenir des chefs d'entreprise, mais également l'écrivain Alexandre JARDIN, initiateur du mouvement Bleu Blanc Zèbre, qui valorise des solutions locales à différents problèmes de société.

Réparti à égalité entre les trois agglomérations, le coût direct de cette campagne s'élève à 150 000 € (auxquels il convient d'ajouter les charges de fonctionnement correspondant notamment au temps de travail des agents).

L'opération pourrait ensuite être poursuivie sur un, voire deux ans, sur la base d'une évaluation des deux premières phases. Cette nouvelle étape serait moins coûteuse que la première, dans la mesure où elle s'appuierait sur le travail déjà effectué, tout en cherchant à trouver de nouvelles manières de communiquer.

Par ailleurs, cette opération commune a permis de susciter des échanges entre les élu.e.s des trois agglomérations. Par exemple, des représentant.e.s de Vendôme et Valence sont venus découvrir la Maison de l'emploi, de l'entreprise et de la formation ainsi que l'Espace entreprises de Vitré. En retour, les élu.e.s de Vitré suivent de près l'un des projets du territoire de Valence : la Cité de la gastronomie. Ce projet est en effet destiné à capter les touristes de passage, une problématique à laquelle Vitré est également confrontée. Par ailleurs, d'autres acteurs du territoire de Vitré communauté semblent envisager des coopérations avec Vendôme et Valence, notamment dans les domaines touristique et culturel.

Il peut sembler paradoxal que ces trois territoires aient commencé par mutualiser une campagne de communication, sans avoir au préalable mené de projets communs. Ce paradoxe est toutefois assumé. La priorité des élu.e.s était bien de lancer le plus rapidement possible une campagne originale, afin de rendre visibles leurs territoires, alors que les grandes agglomérations communiquent d'ores et déjà sur leurs atouts, avec des moyens plus conséquents.

3. Effets constatés ou attendus

L'évaluation des retombées de cette campagne reste à mener au moment de la rédaction de cette fiche. Néanmoins, il apparaît déjà que :

- la fréquentation du site internet a été jugée satisfaisante ;
- l'événement parisien a permis aux services des trois agglomérations de prendre contact avec des porteurs de projet.

4. Enseignements

La démarche est atypique dans la mesure où elle vise à mutualiser des moyens entre des villes qui n'appartiennent pas au même environnement institutionnel.

Les bénéfices de la mutualisation sont financiers, en permettant aux territoires d'accéder à une visibilité nationale à moindre coût, mais ils vont également au-delà. En effet, cette campagne mutualisée est atypique, ce qui a pu renforcer son efficacité. Enfin, le travail en commun réalisé sur ce projet apparaît ici comme une première étape, pouvant donner lieu à des coopérations plus poussées.

5 Renforcement de la coordination des acteurs par l'élaboration d'un schéma départemental dans le Finistère

Une démarche de concertation permettant de dépasser le morcellement communal.

1. Origine et contexte de l'initiative

Le Conseil départemental du Finistère intervient dans les politiques relatives à l'eau :

- au titre de ses compétences obligatoires, il apporte une expertise technique aux communes ;
- de manière volontariste, par un appui technique et financier aux actions concourant à la gestion intégrée de l'eau.

Les compétences relatives à l'eau potable relèvent des communes, qui les exercent seules, en se regroupant ou par le biais de délégations. En 2013, le Finistère comptait 182 maîtres d'ouvrages pour la gestion de l'eau potable, une situation critiquée par la Cour des comptes, alors que la modernisation des réseaux appelle des investissements qui sont parfois très au-dessus des moyens des petites collectivités. De plus, certaines n'ont pas provisionné, ni anticipé ce nécessaire renouvellement dans leurs budgets. Par ailleurs, la loi MAPTAM a transféré à compter de 2018 au bloc communal la responsabilité de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI).

Entre 2004 et 2006, le Département avait élaboré une première étude départementale d'alimentation en eau potable des collectivités, qui n'avait pu conduire à un schéma partagé et programmatique. En 2010, il était l'un des derniers départements à ne pas disposer de schéma, ce qui nuisait à la visibilité technique et financière des actions à conduire. L'Agence de l'eau a alors indiqué qu'elle cesserait de soutenir financièrement les collectivités si elles continuaient à agir sans schéma.

2. Description de l'initiative

En 2011, le Conseil départemental a donc choisi de prendre en charge l'élaboration d'un tel schéma, à la demande du Préfet notamment et en s'appuyant sur son expertise technique sur la question de l'eau, ainsi que sur son expertise en matière de concertation.

Il est apparu que sans volonté d'associer pleinement les différents acteurs, le processus ne pourrait aboutir, ou le schéma resterait sans effet. La période était en effet marquée par une certaine défiance des maîtres d'ouvrage, suite aux préconisations du Schéma départemental de coopération intercommunale qui proposait de ne conserver qu'un, voire deux syndicats pour l'ensemble du territoire. Des objectifs ambitieux ont alors été fixés, parmi lesquels :

- restaurer la confiance et responsabiliser les acteurs, notamment les maîtres d'ouvrage ;
- optimiser l'existant ;
- faire en sorte que les préconisations soient partagées, via des projets de territoire pour l'eau potable permettant de sécuriser l'alimentation en eau des finistériens.

Pour ce faire, la concertation a été longue (26 mois), multiforme (réunions politiques, techniques et d'information, consultations par enquête, campagne de sensibilisation, ateliers territoriaux) et s'est appuyée sur plusieurs instances (un comité de pilotage, un

comité technique et des réunions territoriales d'élus.e.s). Une forte mobilisation des conseiller.ère.s départementaux.ales en charge du dossier a permis de montrer l'importance politique que l'Assemblée accordait à ce travail. Au final, la concertation a conduit à organiser 70 réunions territoriales rassemblant plus de 2 000 élu.e.s et technicien.ne.s.

Malgré d'inévitables craintes et blocages la démarche a abouti à la validation du schéma en 2013, puis à son adoption à l'unanimité par l'Assemblée départementale en 2014, avec :

- un diagnostic montrant que l'organisation de ce service public devra s'adapter aux enjeux ;
- des objectifs partagés. Par exemple, la consultation des citoyen.nes a permis de mieux appréhender leurs attentes ;
- des actions à engager pour y répondre. Elles sont d'ordre technique (sensibilisation des ménages, identification de travaux à conduire sur chacun des territoires pour sécuriser l'approvisionnement, etc.), mais portent également sur la gouvernance. Il s'agit, pour commencer, de conduire des études techniques préalables aux travaux et d'engager des réflexions sur les regroupements de maîtres d'ouvrage et les transferts de compétences.

Ce schéma n'est pas prescriptif. Pour le mettre en œuvre, le Département compte toutefois sur la dynamique initiée par la concertation. Dans le cadre de ses politiques, il a également mis en place des incitations financières à l'amélioration de la performance des réseaux, la protection des captages d'eau et le regroupement des acteurs.

3. Effets constatés ou attendus

Cette démarche a d'ores et déjà permis :

- de mieux partager les enjeux, alors que certains acteurs avaient tendance à les minimiser (vétusté des réseaux, insuffisance de certains tarifs, nécessité de rationaliser la gouvernance et de sécuriser les ouvrages) ;
- de lancer des réflexions autour du regroupement des maîtres d'ouvrages. Plusieurs études de faisabilité ont été lancées, et quelques acteurs se sont déjà regroupés ;
- d'instaurer un dialogue de qualité et de poursuivre l'animation du schéma.

4. Enseignements

Dans le domaine de l'eau, les communes et leurs groupements vont devoir faire face à des investissements qui les dépassent parfois, les lois MAPTAM et NOTRe ayant transféré au bloc communal des responsabilités parfois complexes pour les communes ou leurs groupements.

Pour autant, nombre d'élus.e.s s'interrogent sur ces transferts de compétence, d'autant qu'ils.elles ont le plus souvent largement contribué à préserver la ressource en eau sur leur territoire. Certain.e.s restent attaché.e.s au mode de fonctionnement actuel, parce qu'ils.elles estiment qu'il répond à leurs objectifs de service public. Dans l'ensemble, la multiplication des intervenants apparaît toutefois comme une source d'inefficacité lorsqu'il s'agit de disposer d'une assise financière suffisante pour faire face aux défis qui s'annoncent.

Quelle que soit la collectivité compétente, une large démarche de concertation, à la fois politique et technique, permet de faire progresser la compréhension partagée de ces enjeux et d'envisager, à terme, des rapprochements et des fusions.

6 Mise en place des « Destinations touristiques »

Une initiative visant à mettre en cohérence les territoires de l'action publique avec les territoires vécus.

1. Origine et contexte de l'initiative

Tous les niveaux de collectivités agissent dans le domaine du tourisme, le plus souvent sans véritable coordination et sans toujours tenir compte de la réalité des espaces de consommation touristique. La loi NOTRe prévoit toutefois que le bloc de compétences « tourisme » délégué aux Offices du tourisme soit transféré aux EPCI.

2. Description de l'initiative

En Bretagne, le Schéma régional du tourisme voté en 2007 et prolongé par un Acte 2 en 2012 vise, entre autres, à renforcer la coordination des acteurs, *via* :

- la mise en place de dix « Destinations touristiques de Bretagne » pour structurer l'offre sur des territoires pertinents ;
- une stratégie marketing commune.

Les contours des Destinations ont été dessinés sur la base d'une analyse menée par l'Observatoire régional du tourisme. Il s'agissait d'étudier le comportement des touristes, afin d'identifier des bassins de consommation. Ces contours ont ensuite été mis en débat auprès des différents acteurs du secteur. Le Conseil régional et le Comité régional du tourisme (CRT) souhaitent en effet éviter que les Destinations apparaissent comme une politique imposée par l'échelon régional. Dans la plupart des cas, ils ont pu être tracés en concertation, notamment avec les EPCI, qui ont rapidement adhéré au projet. Chacune des Destinations a été officiellement lancée en 2015 (la Bretagne est intégralement couverte).

Une deuxième phase s'est ouverte à partir du printemps 2015. Il s'agissait, pour les collectivités, de définir comment elles souhaitent organiser la gouvernance de ces Destinations. Pour le Conseil régional, cette gouvernance doit s'appuyer sur une coordination des acteurs en place, sans nécessairement créer de nouvelles entités ni désigner un pilote unique. A ce stade, 29 structures facilitatrices ont été retenues, à raison d'une à cinq par Destination. Il peut s'agir d'offices de tourisme, d'EPCI, de GIP, de Pays ou de Pays touristiques.

Une fois cette gouvernance établie, les Destinations établissent des plans d'action, leur permettant de coordonner les différentes interventions, voire de mutualiser des moyens. La mise en œuvre de la Destination Brest Terres Océanes a ainsi donné lieu à la création d'un GIP, dont la direction a été mutualisée avec celle de l'Office de tourisme de Brest Métropole. D'autres, comme la Destination interdépartementale de Brocéliande, envisagent de mutualiser des plates-formes téléphoniques, des campagnes de promotion, des études marketing, des postes, etc. Les acteurs peuvent également se répartir les rôles via des délégations.

Par ailleurs, deux destinations vont au-delà des limites régionales :

- Saint-Malo-Baie du Mont Saint-Michel, qui a donné lieu à un contrat entre l'Etat, Atout France, la Destination, le Département de la Manche et les Régions Bretagne et Basse-Normandie ;

- Bretagne Loire-Océan, autour de Pornic, Saint-Nazaire, Guérande et Redon. Les agences du Département Loire-Atlantique et de la Région Pays de La Loire en charge du tourisme souhaitent s'impliquer activement dans cette initiative qu'elles qualifient de territoire pilote en termes de co-gouvernance.

Les Destinations permettent par ailleurs de travailler avec des acteurs privés du territoire, mais aussi de l'extérieur. Brittany ferries, Voyages SNCF, Gares et connexions, des agences réceptives et les Villes et villages étapes sont par exemple disposés à les intégrer dans leurs systèmes de vente et de promotion.

En s'appuyant notamment sur les EPCI, les Destinations permettent d'élargir le spectre des domaines abordés. A mesure que les EPCI prennent la compétence tourisme, celle-ci est intégrée dans des réflexions plus globales, tenant compte de leurs autres compétences. Ce nouveau contexte est de nature à faire évoluer le rôle de tous les acteurs, y compris le CRT, qui apprend à penser le tourisme en lien avec les mobilités, l'urbanisme et aménagement, le foncier, etc.

La prochaine étape de la mise en œuvre des Destinations sera justement de préciser les rôles du CRT et du Conseil régional. Ceux-ci pourraient porter sur la mise en œuvre d'objectifs *marketing*, le partage d'expériences, l'élaboration d'outils ou de *clusters* communs, etc.

Trois difficultés principales ont été rencontrées lors de leur mise en place :

- un déficit de lisibilité et une forme d'attentisme liés aux évolutions législatives et aux transferts en cours au sein du bloc communal ;
- les collectivités parviennent facilement à coopérer sur des sujets techniques (voies vertes), mais le dialogue devient plus difficile dès lors que la communication, et donc leur image, est en jeu ;
- la place des EPCI étant prépondérante dans ces nouveaux schémas d'organisation, les prestataires touristiques associatifs comme privés ont exprimé leurs craintes de ne pas être assez associés à l'élaboration des stratégies et des plans d'actions des Destinations.

3. Effets constatés ou attendus

La mise en place des Destinations doit permettre :

- de mettre en cohérence l'action des collectivités et des acteurs privés sur des territoires pertinents ;
- de mutualiser des moyens et renforcer l'attractivité de l'offre proposée en Bretagne ;
- de faire travailler ensemble des acteurs qui en ont peu l'habitude.

4. Enseignements

En partant des pratiques des touristes, cette démarche constitue une approche originale de l'optimisation de l'action publique.

L'attention portée par le Conseil régional et le CRT à l'appropriation des Destinations par les acteurs locaux est à souligner. C'est en effet un facteur essentiel de réussite pour une initiative qui repose avant tout sur la coordination et la mise en œuvre d'une culture de travail en réseau et de gouvernance partagée. En revanche, les solutions trouvées pour parvenir à cet objectif peuvent également être sources de complexité et d'illisibilité.

7 Structuration du Pays de Brest en Pôle métropolitain

Un changement de statut qui accompagne la volonté d'utiliser le Pays comme instance de gouvernance de l'aire urbaine.

1. Origine et contexte de l'initiative

Le développement de l'agglomération de Brest s'est en majorité effectué en dehors des frontières de la Communauté urbaine, c'est pourquoi il est apparu nécessaire de mettre en place une instance de gouvernance correspondant mieux à l'aire urbaine. La création du Pays de Brest visait justement à répondre à ce défi.

Créé en 2000 sous statut associatif, le Pays a bénéficié d'un renforcement progressif de ses compétences, notamment en 2011, à l'occasion de sa fusion avec le syndicat mixte du SCoT (créé en 2004, celui-ci intervenait sur le même périmètre).

Le Pays de Brest regroupe actuellement une Métropole et six Communautés de communes, soit 89 communes et 390 000 habitants.

2. Description de l'initiative

Le syndicat mixte du Pays de Brest (syndicat mixte fermé) a pris le statut de « Pôle métropolitain » en 2012. Cette transformation répondait à trois objectifs :

- donner plus de visibilité à un territoire de 400 000 habitants en faisant explicitement référence à la notion de métropole ;
- bénéficier du réseau des Pôles métropolitains ;
- renforcer les statuts du Pays par une meilleure définition des actions d'intérêt métropolitain.

Au même titre que les pôles d'équilibres territoriaux et ruraux (PETR, statut qui devrait devenir le plus courant pour les Pays), les Pôles métropolitains sont des syndicats mixtes ouverts regroupant des EPCI, avec un Conseil de développement. La principale différence est qu'un Pôle métropolitain doit compter parmi ses membres au moins un établissement de plus de 100 000 habitants.

Le Pôle métropolitain est compétent en matière de SCoT, met en œuvre des actions d'intérêt métropolitain à l'initiative des élu.e.s, notamment dans le domaine de l'aménagement de l'espace (animation de la démarche de gestion intégrée des zones côtières), du développement économique (coordination de certaines actions des EPCI, particulièrement sur le tourisme), de la culture ou encore des transports. La seule prise de compétence qui n'aurait pas été possible sans ce statut de Pôle métropolitain relève d'ailleurs de ce dernier domaine : il s'agit du transport maritime entre Brest et Crozon.

L'action du pôle s'inscrit en complémentarité avec celle de la Métropole :

- certains outils créés à l'initiative de la Métropole ont vocation à s'ouvrir à l'échelle du Pays (SPL Eau du ponant) voire au-delà (SPL Sotraval) ;
- par le biais de mutualisations ; le Pôle a transféré deux de ses agents au sein du service d'information géographique de la Métropole et un autre au sein du service

numérique. Cela lui permet en retour de s'appuyer sur des compétences plus pointues que s'il avait conservé ces agents en interne ;

- le Conseil de développement est commun au Pays et à la Métropole ;
- une convention a également été signée avec l'Agence de développement et d'urbanisme ADEUPa, notamment pour le travail sur le SCoT.

3. Effets constatés ou attendus

Le choix du statut de Pôle métropolitain, bien qu'original pour un Pays, n'a pas entraîné de changements majeurs dans la gouvernance ni dans les compétences du Pays de Brest. C'est en revanche un signal fort quant à la volonté d'utiliser cette structure pour instaurer une gouvernance à l'échelle du bassin de vie et d'emploi. Ses effets devront donc être examinés à plus long terme.

4. Enseignements

En faisant du Pays un Pôle métropolitain, les élu.e.s ont ouvert la possibilité de renforcer ses compétences tout en l'inscrivant symboliquement dans une dimension urbaine.

Pour autant, sa capacité à organiser la gouvernance du bassin de vie et d'emploi reste à poursuivre, dans un contexte où les compétences stratégiques de Brest Métropole sont renforcées par son nouveau statut, qui la positionne en interlocuteur privilégié de la Région, notamment pour l'élaboration du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). L'enjeu de l'articulation entre l'action de la Métropole à huit communes et celle des territoires voisins, largement interdépendants, reste donc d'actualité.

8 Recensement de l'ingénierie territoriale à l'échelle du Pays de Pontivy

Un outil permettant une lecture fine des compétences disponibles au sein du territoire et des complémentarités à trouver entre elles.

1. Origine et contexte de l'initiative

Le Pays de Pontivy existe depuis 2002. Il regroupe quatre Communautés de communes, dont trois de moins de 15 000 habitants et une de 47 000 habitants.

Le Pays porte notamment le SCoT, un système d'information mutualisé à l'échelle de trois EPCI, un espace information énergie mutualisé avec le Pays du Centre-Bretagne et un projet culturel Mil Tamm (qui se décline en deux objectifs : une coordination des actions culturelles et une politique mutualisée de spectacle vivant). L'exercice de certaines de ces missions s'avère toutefois difficile : l'approbation du SCoT achoppe sur des divergences concernant la définition des zones d'activité, ainsi que sur la difficulté à accéder à des données partagées (l'un des EPCI ayant refusé de mutualiser son service d'information géographique).

Dans le cadre de la préparation des Contrats de partenariat Région/Pays 2015-2020, le Conseil régional a incité les Pays à réaliser des études sur l'ingénierie territoriale existant sur leur territoire. Le but de ces études est de fournir des éléments tangibles sur la capacité effective des Pays à mettre en œuvre leur projet de territoire.

2. Description de l'initiative

Le Pays de Pontivy est l'un des rares à avoir réalisé une telle étude, avec un financement du Conseil régional à hauteur de 80 %. Un comité de pilotage a été mis en place, avec des représentants du Pays, des EPCI et des communes.

La phase d'état des lieux s'est déroulée de novembre 2014 à mars 2015. Son but était d'apporter une vision d'ensemble de toutes les capacités d'ingénierie territoriale disponibles, qu'elles soient portées par le Pays, les EPCI, le Département ou d'autres partenaires (CCI, Pays touristique, plate-forme technologique, société coopérative d'intérêt collectif, Mission locale, Espace Autonomie Senior).

Dans ce travail, la notion d'ingénierie territoriale désigne les compétences dédiées à :

- l'impulsion, l'accompagnement, la conduite et l'évaluation de projets ;
- l'apport en expertises, la réalisation d'études et de veille ;
- la coordination ou la médiation entre les acteurs et opérateurs ;
- le management opérationnel : gestion des équipes et des ressources humaines.

Cet état des lieux a été difficile à réaliser, du fait d'une attitude peu coopérative de certains acteurs. Ces réticences sont liées :

- au contexte des débats sur la loi NOTRe puis sur le Schéma départemental de coopération intercommunale, source d'attentisme ;
- au fait que certains EPCI considèrent qu'ils possèdent toujours la capacité à agir seuls dans certains domaines.

Malgré des données moins riches qu'espéré, l'étude a permis de dresser un état des lieux précis. Celui-ci montre qu'il n'existe pas de doublons entre l'ingénierie portée par les différents acteurs. En revanche, des optimisations sont proposées pour limiter les coûts de fonctionnement :

- mutualisation des outils SIG ;
- mutualisation d'agents spécialisés ;
- recours plus systématique à l'ingénierie des partenaires.

L'étude distingue également :

- les thématiques pour lesquelles la nécessité de renforcement de l'ingénierie est localisée ou faible ;
- celles pour lesquelles il est nécessaire de renforcer l'ingénierie à l'échelle du Pays. Ces domaines se caractérisent par un déficit d'ingénierie et/ou par une utilisation mal coordonnée de l'ingénierie, du fait de la concurrence entre les acteurs.

Pour finir, l'état des lieux met en lumière une volonté avérée de renforcer les pratiques de mutualisation au sein des EPCI, voire entre les EPCI, mais plus rarement à l'échelle du Pays.

L'étude dessine alors trois scénarios d'évolution de l'ingénierie territoriale :

- le *statu quo* ;
- le renforcement des ingénieries communautaires ;
- le renforcement de la mutualisation de l'ingénierie à l'échelle du Pays (cette ingénierie mutualisée pouvant être portée par la structure Pays ou par d'autres acteurs).

Du fait de l'attentisme évoqué plus haut, les élu.e.s ne parviennent pas à faire émerger une vision partagée et les évolutions vont donc davantage dans le sens du premier scénario.

3. Effets constatés ou attendus

La réalisation de cette étude a permis de produire une connaissance fine de l'ingénierie territoriale disponible à l'échelle du Pays. Un tel diagnostic permet de mesurer précisément le besoin de renforcement des capacités d'ingénierie territoriales, souvent évoqué par les communes mais difficile à analyser de manière fine.

En revanche, le travail n'a pas permis l'émergence d'une vision partagée des solutions à mettre en œuvre pour renforcer ces capacités.

4. Enseignements

La perspective d'une obligation légale de fusion entre EPCI apparaît ici comme un facteur de renforcement des concurrences. Cette situation se traduit par un attentisme, et donc par une difficulté à élaborer un projet de territoire de dimension intercommunautaire.

Par le passé, l'échelle du Pays a pourtant permis de mener à bien des projets ambitieux, comme le projet Mil Tamm, qui a permis la mise en réseau des acteurs culturels.

Quelle que soit la solution qui sera retenue concernant le périmètre des EPCI, cette étude pourra constituer une base de travail utile à toutes les réflexions sur les fusions, coopérations ou mutualisations qu'il semble nécessaire de développer à l'échelle du Pays.

9 Nouvelle répartition des compétences entre les structures travaillant à l'échelle du Pays de Vannes

Une étude portant sur l'ingénierie territoriale qui débouche sur une nouvelle répartition des compétences entre les structures d'échelle Pays.

1. Origine et contexte de l'initiative

Le Pays de Vannes regroupe cinq EPCI et 215 000 habitants. Il a été créé en 2002, dans le but d'exercer des activités d'étude, d'animation et de gestion nécessaires à l'élaboration ou à la révision de la Charte du Pays. Il a également la capacité d'engager ses membres contractuellement avec l'Etat, la Région (Contrat de partenariat) et l'Union européenne (Fonds Leader). Il a progressivement élargi ses missions en portant un Centre local d'information et de coordination pour les personnes âgées (CLIC), un service énergie, ainsi que des partenariats avec des acteurs privés (soutien aux circuits courts) et avec le Pays de Saint-Malo (projet de coopération sur l'intermodalité). Par ailleurs, son Conseil de développement a travaillé sur l'avenir du territoire, avec notamment une actualisation de la Charte de développement du Pays en 2012.

Pour autant, son action demeure peu connue et fréquemment remise en cause, et l'échelle du Pays n'est pas toujours bien admise par les élu.e.s du territoire. Sans le soutien du Conseil régional, il serait plus fragile.

A la veille de la préparation de nouveaux contrats avec la Région, le contexte du territoire était également marqué par :

- la montée en puissance de l'ingénierie dans les EPCI ;
- la difficulté à coordonner les projets portés par les différents acteurs et à trouver des synergies ;
- les graves difficultés financières de deux structures d'échelle Pays : la Maison de l'emploi et le Pays touristique ;
- la perspective de raréfaction des ressources.

2. Description de l'initiative

Les Présidents du Pays, du Pays touristique et de la Maison de l'emploi ont alors exprimé la volonté de travailler sur la mutualisation de certains de leurs moyens. Afin d'inscrire la réflexion dans un cadre plus large, les élu.e.s du Pays ont décidé de mener une étude sur l'ingénierie. Son objectif : définir le rôle, les missions et les modalités d'organisation de l'ingénierie d'aménagement et de développement territorial sur le Pays de Vannes.

Les élu.e.s ont souhaité associer le plus grand nombre d'acteurs possibles à la réflexion. Outre les EPCI et les trois structures citées plus haut, ils.elles ont sollicité le Parc naturel régional du Golfe du Morbihan, le Pôle de l'économie sociale et solidaire, les Chambres consulaires et l'agence de développement économique (VIPE). Seule cette dernière a finalement accepté de participer aux travaux, les autres acteurs ne désirant pas travailler à l'échelle Pays ou réfléchir à des mutualisations. D'autres n'ont pas souhaité s'associer à la démarche afin de préserver leur indépendance.

La démarche a été conduite par un comité de pilotage de vingt-cinq membres et un comité technique de vingt membres. Au cours des travaux, il est également apparu

indispensable d'organiser des rencontres, plus libres, entre les Président.e.s des cinq EPCI et des structures concernées par la mutualisation.

L'étude s'est ensuite déroulée en plusieurs phases :

- juillet à octobre 2013 : état des lieux ;
- novembre 2013 à septembre 2014 : élaboration de scénarios d'évolution ;
- octobre 2014 à mars 2015 : examen des conditions de faisabilité des scénarios.

Ce processus a permis aux élu.e.s de trouver un accord sur le schéma suivant :

- maintien du Pays, avec une redéfinition de ses missions et de ses moyens ;
- dissolution de la Maison de l'emploi ainsi que du Pays touristique et transfert de leurs missions à différentes structures (Pays et VIPE).

Redéfinir les besoins du territoire en matière d'emploi, d'économie et de tourisme et y répondre à partir de l'existant n'a pas été un exercice facile.

Sur les missions touchant au développement économique, les échanges entre technicien.ne.s ont permis de définir une nouvelle répartition des tâches, qui se traduit par le transfert d'une salariée de la Maison de l'emploi vers VIPE (elle passera d'une mission de veille et d'étude à l'élaboration d'une stratégie de marketing territorial, ce qui appellera un accompagnement au sein de VIPE) et d'une autre vers le Pays (pour les missions relatives à l'emploi). Il y aura également transfert des salarié.e.s du Pays touristique vers le Pays de Vannes, mais ces transferts n'ont pas tous vocation à durer. Dans le domaine touristique où les intervenants sont nombreux, il a été difficile de trouver une solution, faute d'un cadre de gouvernance clair. De plus, certains jugent que l'échelle Pays n'est plus pertinente pour traiter de cette question, alors que vient de se créer un Parc naturel régional. Celui-ci ne couvre toutefois pas l'ensemble du territoire du Pays.

3. Effets constatés ou attendus

Si ces évolutions ont pu permettre d'éventuelles économies à la marge, elles se sont surtout traduites par le redéploiement des moyens afin de remplir de nouvelles missions :

- la disparition de deux structures dont le financement n'était plus assuré ;
- la reprise de leurs salariés ;
- la montée en puissance de VIPE (travail à l'échelle du pays et nouvelles compétences) ;
- la fourniture par le Pays de nouveaux services mutualisés aux EPCI ;
- le recrutement pour trois ans d'un chargé de mission afin de mettre en réseau les acteurs travaillant sur la formation, l'emploi et le développement économique. Co-financé par le Contrat de partenariat et l'État, ce poste devra convaincre les élu.e.s de l'intérêt de la démarche.

4. Enseignements

Cette initiative montre qu'il est difficile d'optimiser l'action publique sur le territoire d'un Pays dès lors que cette échelle n'est pas reconnue par tous, et ce malgré l'existence d'un diagnostic précis.

Paradoxalement, les transferts de compétences et de personnels auraient toutefois été difficilement envisageables s'il n'y avait eu un cadre de dialogue pour en débattre (ici, le Pays).

10 Mise en cohérence des politiques territoriales de la Région et du Département du Finistère

La coordination de deux démarches de territorialisation des politiques dans le but de renforcer la cohérence de l'action publique.

1. Origine et contexte de l'initiative

Le Conseil régional a fait le choix de territorialiser une partie de ses fonds, par le biais de Contrats de partenariat signés avec les Pays en 2015. Ces Contrats identifient pour la période 2015 – 2020 les priorités retenues par les Pays, en cohérence avec les politiques régionales. Avec ces Contrats, le Conseil régional a souhaité articuler le plus étroitement possible sa propre politique territoriale avec la partie territorialisée des fonds européens (même période de programmation, mise en place de comités uniques de programmation) ainsi qu'avec le volet territorial du Contrat de plan État-Région. Sur ce dernier point, l'articulation n'est toutefois pas aussi aboutie qu'il l'aurait souhaité.

Le Finistère est, des quatre Départements, celui dont la politique territoriale présente le plus de similitudes avec la politique régionale. Ainsi, la seconde génération de ses contrats de territoire :

- couvre l'intégralité du territoire départemental, puisque chaque EPCI en a signé un ;
- concentre désormais toutes les possibilités de financement des projets des EPCI par le Conseil départemental ;
- porte sur la période 2015-2020, qui est aussi la période retenue pour les Contrats de partenariat.

2. Description de l'initiative

Les deux exécutifs ont souhaité que la préparation de la nouvelle programmation soit l'occasion de mettre en cohérence les politiques territoriales du Département et du Conseil régional.

Chaque Contrat de partenariat s'ouvre par une double présentation des enjeux pour le territoire du Pays : du point de vue de la Région et de celui du Pays. Le Département du Finistère a ouvert un dialogue avec les deux parties afin d'enrichir leur lecture des enjeux par sa propre vision. Ce dialogue n'a toutefois pas été aussi approfondi que prévu, notamment parce que les habitudes de travail entre les acteurs étaient à créer. Cela demande du temps. Or, le calendrier dédié à cette phase de diagnostic a été raccourci suite au changement de date des élections départementales.

Malgré la difficulté à élaborer ces lectures partagées, le dialogue entre le Département et la Région n'est pas rompu. Les deux collectivités travaillent d'ailleurs à la création d'outils communs, avec notamment la volonté de rapprocher, voire de mutualiser les instructions des projets appelant des fonds liés aux deux types de contrats.

Par ailleurs, le Département a profondément modifié sa propre politique territoriale afin de mieux l'articuler avec celle de la Région. Ainsi, les contrats signés avec les EPCI sont examinés Pays par Pays par l'assemblée départementale, ce qui lui permet d'avoir une vision complète des projets qu'il soutient à l'échelle de chaque Pays.

Par ailleurs, le Département soutient directement le Pays du Centre-Ouest Bretagne. Tous les fonds programmés dans le cadre des contrats signés avec les EPCI membres transitent donc par le Pays, qui joue un rôle d'animateur que les EPCI auraient parfois des difficultés à assurer sur ce territoire rural.

Enfin, les contrats de territoire visent également à renforcer la cohérence de l'action publique locale. Le Conseil départemental majore ainsi ses interventions dès lors qu'un projet donne lieu à des coopérations, que ce soit entre communes ou entre EPCI. De plus, il demande à ces derniers de jouer un rôle d'animateur des contrats ou, *a minima*, de prendre connaissance de tous les projets de leurs communes membres financés dans le cadre du Contrat. Au sein de Brest Métropole, par exemple, les fiches projets des équipements de proximité des communes sont portées à connaissance du bureau métropolitain. Et si aucun dispositif de ce type n'existe à l'échelle des Pays, l'exécutif départemental peut néanmoins suggérer des coopérations ou des mutualisations intercommunautaires.

3. Effets constatés ou attendus

Les effets de la coordination des deux démarches sont difficiles à isoler. De plus, il est encore trop tôt pour évaluer ces politiques, les contrats ayant été signés en 2015. On constate néanmoins :

- un dialogue renforcé entre le Conseil départemental et les Pays, mais surtout entre le Conseil départemental et le Conseil régional, qui a achoppé sur des difficultés de calendrier mais ne s'est pas éteint pour autant ;
- que les politiques territorialisées, même si elles ne permettent pas toujours de développer de véritables projets de territoire, permettent déjà de favoriser les coopérations, les mutualisations et d'impulser une lecture partagée des enjeux ;
- fait nouveau : le Département est désormais capable d'analyser la cohérence des projets portés par les territoires à l'échelle des Pays, ce qui lui permet d'avoir une lecture des enjeux plus large et mieux articulée avec celle de la Région.

4. Enseignements

La période actuelle est marquée par une multiplication des contractualisations (Contrat de Plan Etat-Région, Contrats métropolitains, Contrats de partenariat, Contrats de territoire, Programme opérationnels pour les fonds européens).

Les contrats de territoire sont un outil intéressant pour mettre en cohérence les stratégies définies à un niveau méso (Région, Département) et les projets sélectionnés par des acteurs locaux. En revanche, la multiplication des contractualisations peut brouiller la lisibilité des politiques si les temporalités et les territoires de référence ne sont pas articulés. A l'inverse, l'initiative citée ici témoigne d'une volonté de renforcer la cohérence des différentes politiques et la compréhension mutuelle des stratégies. En ce sens, elle peut constituer un outil d'optimisation de l'action publique.

Cet exemple rappelle l'importance du facteur temps pour instaurer des relations de confiance : un Département ne peut pas demander aux EPCI de s'imposer aux communes. De même, face à des interlocuteurs qu'il ne connaît pas (les Pays), il lui faut être attentif à créer les conditions du dialogue. En somme, les contrats constituent un bon outil de coordination, à condition de les manier avec diplomatie et de viser des évolutions à moyen plutôt qu'à court terme.

11 Gestion unifiée des personnels de Brest et Brest Métropole

Après avoir créé des services communs, ces collectivités ont fait le choix d'unifier la gestion de l'ensemble de leurs agents.

1. Origine et contexte de l'initiative

La Communauté urbaine de Brest a été créée en 1974, par choix des élu.e.s locaux.ales. De même, le passage au statut de Métropole, en 2015, résulte d'une forte mobilisation politique.

Cette volonté d'intégration intercommunale se retrouve dans les compétences et l'organisation de Brest Métropole. Celle-ci s'est en effet toujours distinguée par un haut degré d'intégration, par rapport aux autres EPCI : prise de compétence urbanisme et aménagement des zones d'activité dès sa création, transfert progressif d'un grand nombre de compétences par la suite, intégration fiscale dès que la loi l'a autorisé (adoption de la Taxe professionnelle unique en 2002), etc.

Après avoir fonctionné de 1974 à 1989 avec une organisation séparée des services de la Ville-centre et de la Communauté urbaine (à quelques exceptions près : informatique, garage) les élu.e.s ont pris conscience des inconvénients de ce système :

- coûts engendrés par le doublonnage de services ;
- perte de cohérence dans l'action, du fait de l'imbrication des missions exercées par les deux administrations.

2. Description de l'initiative

Au moment du renouvellement de 1989, le constat de ces difficultés conduit à l'adoption d'une orientation en rupture par rapport à la démarche suivie précédemment. La nécessité d'un rapprochement entre administration communautaire et administration de la Ville-centre est fortement affirmée. Un projet à moyen terme est ainsi proposé, qui prévoit de créer des services communs aux deux collectivités pour :

- les services « support » : DRH, finances, achats, bâtiments, communication, etc. ;
- les services intervenant dans des domaines de compétence partagée : urbanisme, puis culture, sport, etc.

Ce programme est réalisé par étapes à partir de 1995. Cette pratique était alors peu fréquente, et ne sera d'ailleurs reconnue par la loi qu'en février 2002.

En 2001, le choix est fait d'une direction générale commune, et la réflexion est engagée sur l'idée de mutualisation intégrale. Les élu.e.s font alors le choix d'aller plus loin que la simple création de services communs et de passer à une gestion unifiée du personnel. Ce mouvement vise à rationaliser les moyens des collectivités, en prolongement de la mutualisation de services. L'ensemble des agents de Brest a ainsi progressivement été transféré vers Brest Métropole. Le dernier transfert, qui fut aussi le plus massif, est intervenu au 1^{er} janvier 2008. Il concernait 1 112 agents.

Dans le système actuel, la Ville de Brest n'emploie plus d'agents, tandis que Brest Métropole en compte trois catégories :

- les agents des services municipaux de la Ville de Brest, placés sous l'autorité de son Maire ;
- les agents des services communs. Placés sous l'autorité du Président de Brest Métropole, ils peuvent travailler pour le compte de la Ville, de Brest Métropole, voire d'autres communes ;
- les agents communautaires. Placés sous l'autorité du Président de Brest Métropole, ils ne travaillent que pour cette dernière.

Ces trois catégories bénéficient des mêmes conditions de travail et de rémunération.

Le processus conduisant à la gestion unifiée a été relativement long, compte-tenu du caractère innovant et de la complexité du projet. Ces transferts soulevaient en effet des questions d'ordre politique (risque d'une perte de maîtrise de la part des élu.e.s communaux.ales, tributaires de services devenus communautaires) et organisationnel (« choc » des cultures administratives), ainsi que de nombreuses craintes individuelles (sur l'organisation du travail, la rémunération, la qualité du service rendu, etc.).

Pour le mener à bien, une attention particulière a été portée à l'explication de la démarche, aux échanges et à l'information individuelle des agents. La circulation de l'information et la transparence (vis-à-vis des élu.e.s, des directeurs.trices, de l'encadrement intermédiaire, ainsi que des organisations syndicales) sont apparues comme des facteurs essentiels de réussite. Le lien entre ce processus et la dynamique métropolitaine a été fortement mis en valeur, mobilisant ainsi une forme de fierté de mener à bien une démarche pionnière.

3. Effets constatés ou attendus

Le passage à une gestion unifiée a produit plusieurs effets :

- l'harmonisation des conditions de travail et de rémunération a permis d'éviter certaines crispations et de gagner du temps dans la coordination des structures ;
- l'intégration des agents au sein d'une administration unique renforce la communication entre eux et la lisibilité du rôle de chacun ;
- ces évolutions contribuent à atténuer les différences de culture et à mettre les agents au service d'un même projet de territoire ;
- la conduite de l'action publique locale gagne en efficience et en cohérence, dès lors que compétences municipales et communautaires sont mises en œuvre par un opérateur unique.

4. Enseignements

La création de services communs et la gestion unifiée apparaissent comme des outils d'optimisation de l'action publique, d'autant plus efficaces qu'ils sont utilisés au maximum de leurs possibilités.

Dans le même temps, le bon fonctionnement de cette organisation est fortement dépendant d'équilibres politiques internes à Brest Métropole. D'une part, la différence entre la Ville-centre et les autres communes pourrait nourrir des tensions. D'autre part, un éventuel désaccord politique entre les deux collectivités pourrait fragiliser ce système, dans lequel toutes les décisions de la Ville de Brest sont préparées par l'administration de la Métropole.

12 Mutualisation de services entre Rennes et Rennes Métropole

La création de services mutualisés à grande échelle

1. Origine et contexte de l'initiative

Rennes Métropole, communauté d'agglomération devenue Métropole au 1^{er} janvier 2015, rassemble 43 communes et plus de 420 000 habitants. Cet EPCI se distingue par la grande diversité des communes qui le composent, mais également par son projet de territoire (symbolisé par le modèle de la « ville-archipel »).

Outre la réduction des concours de l'État et le passage au statut de Métropole, le contexte de ces dernières années est marqué par le lancement d'investissements structurants, portés par Rennes Métropole mais qui se concentrent sur le territoire de la ville-centre.

2. Description de l'initiative

Le projet de mutualisation de services entre Rennes et Rennes Métropole est né d'une volonté politique d'optimiser l'utilisation de leurs moyens et de faire converger les politiques publiques.

La période allant du milieu de l'année 2008 à fin 2009 a été consacrée à la préfiguration du projet, avec la volonté de construire un nouveau type d'administration au service des deux collectivités. Suite à un diagnostic, les élu.e.s ont décidé de mutualiser tous les services fonctionnels à l'exception des finances et du service des assemblées, ainsi que des services opérationnels (culture, urbanisme, relations internationales, politique de la ville, etc.). La volonté de la direction et des élu.e.s a alors été de trouver le « bon » rythme : ni trop lent (pour ne pas laisser de questions en suspens) ni trop rapide (afin de prendre le temps de l'échange avec les agents).

Des groupes de travail techniques ont été mis en place, de même qu'un comité de suivi associant les deux directeurs généraux, les deux directeurs des ressources humaines ainsi que les représentant.e.s du personnel. Ces derniers.ères n'étaient toutefois pas consulté.e.s en amont ni associé.e.s aux décisions.

Au 1^{er} janvier 2010, 600 agents, dont 535 de Rennes, ont commencé à travailler dans des services communs. Leur transfert effectif est intervenu six mois plus tard, suite à la signature de la convention de mutualisation. Celle-ci fixe les règles de répartition des charges, avec deux principes :

- la neutralité financière de la mutualisation ;
- l'adaptabilité du système de financement. Une commission de suivi et d'évaluation se réunit d'ailleurs tous les ans pour réévaluer la clé de répartition des charges.

Les transferts de personnels ont révélé l'importance des différences de culture administrative, entre les services de la Ville (importance des services techniques, du contact avec le public, fierté liée à une longue histoire) et ceux de Rennes Métropole (forte proportion de cadres, moindres relations directes avec les usagers, etc.). Enfin, certains agents de Rennes ne souhaitaient pas travailler au siège de Rennes Métropole, jugé peu propice au contact humain. Pour transcender ces différences de cultures, les

directeurs généraux ont fixé l'objectif de construire une « troisième administration » constituée de services communs au service de plusieurs employeurs se nourrissant des meilleures pratiques de la Ville et de Rennes Métropole.

Nombre d'agents étaient plutôt favorables à la mutualisation, en ce qu'elle pouvait leur offrir des perspectives de diversification et d'évolution professionnelle. Dans les faits, le processus a cependant soulevé de nombreuses craintes, des critiques, voire des blocages. L'une des explications de ce paradoxe tiendrait à une insuffisance du portage de la démarche (que ce soit par les élu.e.s ou par la direction) ou à un dialogue insuffisamment structuré dans les services et entre les deux administrations. En tout état de cause, la mutualisation est souvent apparue comme un processus technico-administratif, les agents ayant du mal à percevoir le sens donné aux évolutions.

Une nouvelle étape de la mutualisation a été franchie en septembre 2014, avec la mutualisation des directions générales des services. De même, les deux collectivités partagent désormais le même adjoint au personnel et le même comité technique paritaire.

3. Effets constatés ou attendus

Les effets de cette mutualisation sont de plusieurs ordres :

- les économies qu'elle permet sont difficiles à mesurer. En revanche, il existe probablement des économies potentielles et une plus grande efficience, c'est-à-dire que le niveau de service public semble avoir augmenté sans qu'il ait été nécessaire de recruter de nouveaux agents ;
- des économies sont réalisées sur certains postes (frais généraux, gestion du patrimoine, etc.) ;
- elle permet aux équipes des deux collectivités de mieux travailler ensemble (réduction des différences de culture administrative, interconnexion des systèmes d'information). Dans certains cas, elle est néanmoins source de difficultés (certains services qui travaillent pour les deux collectivités devant utiliser deux logiciels, deux circuits de validation, etc.) ;
- elle favorise les échanges de pratiques et le développement de l'expertise des agents ;
- il est difficile de juger de son impact sur l'engagement des agents : les chiffres de l'absentéisme sont stables, mais les syndicats relèvent une augmentation du mal-être (qui peut aussi être dû à d'autres causes).

4. Enseignements

Même dans le cas de deux collectivités qui auraient pu sembler proches, il existe d'importantes différences de culture administrative, qui rendent plus complexe la mutualisation de services.

Donner du sens aux évolutions suppose un portage politique affirmé, mais aussi la mise en place de procédures permettant de s'assurer que le message touche tous les agents, ce qui ne va pas de soi.

Le fait d'avoir mutualisé les services informatique et ressources humaines en même temps que les autres a pu ralentir le processus, ces services étant concentrés sur leur propre transformation alors qu'ils auraient dû être disponibles pour accompagner celle des autres. De même, la mutualisation tardive des directeurs généraux semble avoir pu être source de difficultés, notamment pour la définition du rôle des cadres intermédiaires.

13 Mutualisation de services au sein de Concarneau Cornouaille Agglomération

Un exemple d'élaboration et de mise en œuvre d'un schéma de mutualisation.

1. Origine et contexte de l'initiative

Concarneau Cornouaille Agglomération regroupe neuf communes et 55 000 habitants. L'une de ses particularités est que sa ville-centre est largement tournée vers la mer tandis que le reste du territoire est polarisé par Quimper d'un côté et Lorient de l'autre.

2. Description de l'initiative

Le processus de mutualisation a débuté en 2012 avec la mise en place de groupes de travail sur :

- les achats, les marchés publics et l'expertise juridique ;
- l'ingénierie, l'urbanisme et l'aménagement ;
- les services techniques (entretien des bâtiments, espaces verts, etc.) ;
- les ressources humaines.

Le pilotage de chacun de ces groupes était assuré par un.e élu.e. et le/la Directeur.trice général.e des services de l'une des communes.

Ce processus a permis de fixer quatre objectifs au schéma de mutualisation :

1. Réaliser des économies d'échelle
2. Améliorer le service public
3. Suppléer le manque d'ingénierie des « petites » communes face au désengagement de l'Etat et à la complexité administrative et juridique croissante
4. Constituer une culture commune, tant au niveau des élu.e.s que des agents et donner par la même occasion des perspectives à ces derniers.ères (car il existe une profonde inquiétude dans les services communaux)

Ces orientations ont été validées par le Conseil communautaire en février 2014.

Suite au renouvellement des exécutifs municipaux, une commission a été créée pour construire le schéma de mutualisation. Les échanges sur d'éventuels services communs se sont alors organisés autour de trois principes fondateurs :

- la participation financière des communes au prorata de leur utilisation des services communs ;
- en cas de transfert, les personnels conservent leurs avantages statutaires initiaux, sans convergence des régimes indemnitaires ;
- la création d'instances de gouvernance des services mutualisés, associant clairement les élu.e.s municipaux.ales (comme par exemple les adjoint.e.s à l'urbanisme sur les questions qui les concernent).

Ces travaux ont permis la création de plusieurs services communs :

- entre la Communauté et toutes ses communes (systèmes d'information, instruction des autorisations du droit des sols) ;
- entre la Communauté et la Ville-centre (service finances, qui pourra toutefois accompagner les autres communes dans la définition de leur stratégie financière.

La création de services communs a été privilégiée par les élu.e.s au transfert de compétences, car elle préserve davantage leur pouvoir de décision, mais aussi pour sa souplesse. Les clés de répartition des charges entre les communes sont ainsi revues chaque année, ce qui n'est pas possible en cas de transfert de compétences. D'autres réflexions sont en cours à propos de la mutualisation éventuelle des services ressources humaines, développement durable, lecture publique et archivage.

Pour autant, la création de services communs a rencontré plusieurs difficultés :

- l'explosion des demandes. La création d'un service informatique mutualisé a par exemple fait apparaître des besoins très importants dans les petites communes. Pour autant, une harmonisation « par le haut » n'était pas possible à moyens constants (sauf à réduire les services exercés pour le compte des autres). Un catalogue de services a donc été mis en place afin que les prestations réalisées pour le compte des communes soient facturées de manière transparente. Au vu des demandes, un agent supplémentaire a également été recruté, mais de manière temporaire, le poste n'ayant vocation à être maintenu que dans la mesure où il répond à un besoin ;
- des réticences du côté des Directeurs.trices généraux.ales des services des communes, qui craignent de voir leur poste remis en cause (cela concerne davantage les communes de 5 000 à 20 000 habitants que les plus petites, où le.la DGS reste incontournable, du fait de sa polyvalence). Un groupe de travail a été mis en place pour leur permettre de réfléchir ensemble à l'avenir de leurs fonctions et de faire des propositions en ce sens. Dans l'immédiat, leur rôle n'est toutefois pas remis en cause, chaque maire restant attaché au lien avec « son.sa » DGS ;
- ces réticences sont d'autant plus fortes que les cadres de certaines communes ne sont pas pleinement associés aux décisions par leurs maires.

3. Effets constatés ou attendus

Une évaluation systématique des mutualisations sera effectuée chaque année, tel qu'indiqué dans le schéma voté en février 2015. A ce stade, il apparaît déjà :

- que la mutualisation des systèmes d'information a permis d'élever le niveau de service public, au prix d'un recrutement supplémentaire (qui n'est toutefois que temporaire) ;
- dans les services marchés publics et finances, la mutualisation a permis de ne pas remplacer certains départs et donc de réaliser des économies d'échelle ;
- la mutualisation se traduit également par un sentiment de perte de pouvoir dans les communes, notamment du côté des adjoints aux maires.

4. Enseignements

L'ensemble du processus de mutualisation s'appuie sur un portage politique et un mode de décision clairs, ce qui est de nature à faciliter l'adhésion de tous aux décisions, et donc leur mise en œuvre. Pour que le fonctionnement des services communs soit durablement accepté, il semble toutefois nécessaire de repenser la place de l'él.u.e. communal.e et la notion de proximité.

La création de services communs se traduit à la fois par des économies d'échelles et par de nouvelles activités, dont le coût doit être discuté de manière transparente.

14 Mutualisations au sein de Saint-Brieuc Agglomération

Une initiative marquée par les différences entre les attentes des grandes villes et celles des petites communes à l'égard de la mutualisation.

1. Origine et contexte de l'initiative

Saint-Brieuc Agglomération a été créée en 1999, en prenant appui sur des habitudes de coopération intercommunale datant de la fin des années 1980 (par le biais d'une association puis d'un District). Elle compte aujourd'hui quatorze communes et 120 000 habitants.

Face au retrait de l'État, à la tension sur les finances publiques et à la concentration d'expertises chez les grands ensembliers privés, les communes de Saint-Brieuc agglomération (y compris la Ville-centre) se trouvent face à la nécessité d'accroître leurs capacités d'expertise.

Si aucun service fonctionnel n'a encore été mutualisé au sein de la Communauté d'agglomération, des habitudes de travail en commun existent, avec notamment une première phase d'échanges sur la mutualisation en 2004-2005 et la mutualisation du système d'information géographique en 2006.

2. Description de l'initiative

En 2009-2010 a été lancée la première démarche formalisée de travail sur la mutualisation, avec des ateliers portant sur les achats, la formation, les ressources humaines, les affaires juridiques, la logistique, les espaces publics, le développement durable, etc. D'emblée, les élu.e.s ont posé un principe : toute décision de mutualisation doit concerner l'ensemble des communes et être adoptée à l'unanimité. Si cette démarche n'a pas débouché sur la création de services communs, elle a toutefois permis de renforcer les coopérations (conseil et appui juridique aux plus petites communes), de créer des groupements de commandes, ou encore de mettre en place une charte de formation mutualisée.

La seconde phase a été lancée en 2012, à l'initiative du Président de la Communauté d'agglomération. Elle a débuté avec la réalisation d'un état des lieux des besoins des maires et l'élaboration d'une méthode de travail. Une Charte de la mutualisation a ainsi été adoptée en octobre 2012, qui fixe les objectifs et met en place une comitologie. Celle-ci se caractérise notamment par :

- le choix de privilégier l'opérationnalité. Les propositions de mutualisation sont faites par des comités techniques, composés d'agents travaillant dans le domaine concerné. Il revient ensuite au comité des DGS de définir la forme de la mutualisation et au comité de pilotage puis aux exécutifs de la valider ;
- l'association des instances paritaires, mais pas des délégations syndicales en tant que telles, à ces comités techniques ;
- un co-pilotage des groupes de travail par un directeur général de la Communauté d'agglomération et le/la DGS d'une des communes ;
- l'appui d'experts et le regard extérieur d'un groupe d'étonnement ;
- le maintien du principe selon lequel la mutualisation doit concerner toutes les communes.

Durant cette seconde phase, les débats se sont concentrés sur trois sujets : le parc automobile, les services informatiques ainsi que l'aménagement et l'urbanisme.

Ce travail a permis la création de l'amorce d'un service commun d'aménagement et d'urbanisme (pour l'accompagnement stratégique des communes dans leurs choix d'aménagement). Plus récemment, un service mutualisé d'instruction des autorisations du droit des sols a également été créé.

Cette démarche témoigne d'une volonté constante d'impliquer l'ensemble des maires ainsi que les agents dans les travaux, par le biais de méthodes définissant clairement le rôle de chacun et respectant l'autonomie de décision des communes, conformément aux objectifs définis dans la Charte. De cette manière, le processus s'appuie à chaque étape sur une validation politique claire. Si elle répond bien aux objectifs politiques, cette méthode est également porteuse du risque d'une démobilisation progressive des acteurs, face à la lourdeur du processus, notamment s'il n'aboutit pas à des décisions concrètes.

Or, le refus de toute mutualisation « à la carte » se traduit par des délais supplémentaires (correspondant au temps nécessaire pour expliquer et faire partager les enjeux par tous), voire par des blocages. Lors des échanges, deux logiques se sont en effet opposées :

- celle de la Ville-centre et des communes les plus importantes, qui souhaitent s'engager rapidement dans des exercices de mutualisation afin de réaliser des économies d'échelle (notamment en matière de services informatiques) ;
- celles des plus petites communes, qui voient davantage la mutualisation comme une opportunité pour accéder à un service d'une qualité supérieure (ce qui induit des coûts supplémentaires).

Enfin, les discussions ont pu être rendues difficiles par le fait que sur des sujets tels que l'informatique, les grosses communes étaient représentées par des experts tandis que les plus petites l'étaient par des généralistes (souvent les directeurs.trices généraux.ales) qui, de surcroît, devaient assister à un grand nombre de réunions.

3. Effets constatés ou attendus

Il n'existe pas encore d'évaluation des impacts des mutualisations déjà opérées. Il semble toutefois que celles-ci aient donné lieu à des économies d'échelles et/ou à une montée en compétence dans les communes (avec un impact positif sur la qualité du service rendu).

4. Enseignements

Le choix de s'appuyer sur une charte de la mutualisation a permis de clarifier le rôle de chacun : élu.e.s, agents et DGS. Cela est favorable à une pleine implication de tous les acteurs. Cette méthodologie attentive à la parole des agents et à l'autonomie des élu.e.s est toutefois source de complexité. Cette complexité est ici renforcée par la différence entre les attentes des communes les plus importantes et celle des plus petites. Dans ces conditions, les débats sont plus longs dans cette agglomération que dans d'autres.

A l'avenir, la situation pourrait toutefois évoluer suite à l'élection du Maire de Saint-Brieuc à la tête de l'agglomération et à la mutualisation du Directeur général des services.

15 Mutualisation des services au sein de Locminé Communauté

Un exemple de gestion unifiée des services au sein de l'EPCI, pour toutes les communes sauf la Ville-centre.

1. Origine et contexte de l'initiative

La Communauté de communes de Locminé a été créée en 1996. Composée de sept communes, elle compte 13 000 habitants. Son périmètre devrait donc évoluer suite au vote de la loi NOTRe.

2. Description de l'initiative

Dès 2008, les élu.e.s ont lancé une réflexion sur la mutualisation, avec deux motivations :

- anticiper d'éventuelles difficultés financières à venir, tant pour les communes que pour la Communauté ;
- permettre la montée en compétence des agents, rendue nécessaire par le retrait de l'Etat et l'empilement des normes applicables aux collectivités. Une telle progression s'avère difficile au sein de petites communes dont les agents sont nécessairement polyvalents.

Les travaux ont effectivement débuté en 2010, avec l'accompagnement d'un cabinet spécialisé. Plusieurs phases de travail se sont alors succédé :

- consultation des agents, qui ont exprimé des inquiétudes, mais également de l'intérêt face à ces perspectives d'évolutions. De manière générale, ils se sont montrés attentifs aux effets concrets de ces évolutions sur l'organisation. Des premières propositions ont été émises.
- échanges plus précis au sein de cinq groupes de travail sur les moyens et les services susceptibles d'être mutualisés. Ces groupes de travail étaient exclusivement composés d'agents des communes.
- arbitrages par le comité de pilotage.

La démarche a permis d'acter le principe d'une mutualisation de la majeure partie des services communaux. Sept services administratifs (Finance et comptabilité, Marchés publics, Ressources humaines, Communication et systèmes d'information) et techniques (Voirie, Entretien des bâtiments, Espaces verts) ont ainsi été transférés de six communes membres vers Locminé communauté.

Trois principes ont été validés par les élu.e.s pour organiser cette mutualisation :

- elle doit s'effectuer à effectifs constants ;
- elle s'accompagne du redéploiement de certaines missions, afin de gagner en efficacité et de permettre une spécialisation accrue des agents ;
- les changements de postes ne doivent en aucun cas être imposés.

Le Maire de Locminé s'est toutefois opposé à cette mutualisation. De son point de vue, celle-ci aurait eu pour conséquence d'allonger la chaîne de décision et de centraliser les décisions au niveau de la Communauté. Or, l'un des atouts d'une commune telle que Locminé est justement la réactivité. De plus, la Ville de Locminé a également conditionné

son adhésion à la mutualisation à l'instauration d'un pacte fiscal et financier, afin de réduire les écarts de ressources entre communes membres. Autre condition posée par la Ville-centre : la mutualisation devait concerner également la matériel. Cette proposition, rejetée dans un premier temps, a finalement été acceptée.

Le Maire de Locminé a également fait deux propositions alternatives :

- une mutualisation plus progressive et différenciée, en commençant par les services techniques. Cette proposition a été refusée par les autres communes désireuses d'avancer plus rapidement ;
- la mise à disposition de services de la Ville de Locminé plutôt que la mutualisation au sein de l'EPCI. Cette proposition a été rejetée par les élu.e.s qui ne souhaitaient pas être dépendants de la Ville-centre.

Malgré cette opposition, les services communs ont été mis en place pour les six communes, avec un système de refacturation. Grâce à ce système, les communes versent à l'EPCI des sommes correspondant exactement à la quantité de travail que les services communs fournissent pour leur compte.

Plusieurs difficultés ont toutefois été rencontrées :

- par sous-estimation du temps d'adaptation aux outils informatiques ;
- parce que des résistances au changement sont apparues, notamment du côté des élu.e.s (crainte d'une perte de pouvoir par éloignement des agents et/ou crainte d'un recul de la qualité de service, du fait de la diminution du nombre d'agents affectés à certaines tâches, suite aux redéploiements).
- Les élu.e.s ont donc du apprendre de nouvelles manières de fonctionner. Comme les agents, ils ont bénéficié de formations adaptées.

3. Effets constatés ou attendus

Parmi les effets de cette mutualisation, il est à signaler que les agents apprécient de travailler en équipe plutôt que de manière isolée.

4. Enseignements

L'association des agents dès le début du processus est un facteur essentiel de réussite : elle permet d'anticiper un certain nombre de difficultés liées au changement, mais surtout de faire en sorte que celui-ci soit accepté et porté par les agents, dans la mesure où il répond à leurs attentes.

Même lorsqu'elle répond à une volonté politique partagée, la création de services communs peut faire apparaître des résistances du côté des élu.e.s au moment de sa concrétisation. Il convient alors de prendre en compte la manière dont ce changement est appréhendé par les élu.e.s eux-mêmes, et de mettre en adéquation la nouvelle organisation avec leurs attentes.

La mutualisation peut également susciter des oppositions très nettes, tant du côté des élu.e.s que de celui des cadres.

16 Mutualisation d'outils de développement économique par VIPE

Une agence de développement économique qui, par son action de terrain, a poussé les collectivités à mutualiser certains de leurs moyens.

1. Origine et contexte de l'initiative

En 1987, face au constat que les grandes villes se développaient économiquement en créant des parcs d'activité et des structures d'accompagnement, des chefs d'entreprise du bassin vannetais ont créé un pôle d'hébergement des entreprises (sous forme de société anonyme). Ce pôle était chargé d'accompagner l'innovation et de prospecter pour attirer de nouvelles entreprises. En 1995, cette structure a été remplacée par une association afin d'en faire le lieu d'échange entre élu.e.s et chef.fe.s d'entreprise, qui décident ensemble des actions de développement économique financées par les collectivités (qui se sont substituées aux entreprises actionnaires). Les chef.fe.s d'entreprise obtiennent le droit d'y rester majoritaires. L'association prend dès lors un double rôle d'agence de développement et de technopole (de même qu'Anticipa à Lannion).

En 2010, Vannes agglomération prend la compétence de développement économique. En conséquence, elle demande aux communes de ne plus s'en charger et retire une partie des financements accordés à VIPE.

2. Description de l'initiative

L'équipe de VIPE entreprend, à partir de 2011, un repositionnement de l'agence sur des missions qui ne sont pas assurées par l'agglomération. En parallèle, certains de ses moyens sont mutualisés avec une pépinière d'entreprise et la plate-forme Initiative Vannes. La totalité des agents employés par VIPE va alors voir ses missions évoluer.

Le repositionnement de l'agence passe également par un élargissement de son territoire d'action. Ayant constaté des besoins dans les EPCI voisins, plus petits et où les développeurs économiques travaillent souvent de manière relativement isolée, VIPE entreprend un travail de mise en réseau de ces acteurs. De plus, son activité de prospection bénéficie également à ces territoires, vers lesquels elle n'hésite pas à diriger les entreprises pour lesquelles cela lui semble pertinent.

En 2015, Vannes agglomération donne son accord pour que des conventions soient passées avec quatre EPCI voisins. VIPE devient alors officiellement un outil mutualisé à l'échelle du Pays. A ce titre, l'agence :

- met en réseau les développeurs économiques employés par les EPCI (échange de bonnes pratiques et d'informations) ;
- finance des formations mutualisées ;
- prospecte de manière indifférenciée pour les cinq EPCI ;
- accompagne les projets innovants sur le territoire des cinq EPCI, en lien avec les différents acteurs de la formation et de la recherche ;
- élabore une stratégie de marketing territorial partagée.

Sur les missions d'accompagnement à l'innovation, l'action de l'agence tend également à concerner les territoires voisins (Pays d'Auray et de Ploërmel) avec lesquels les échanges économiques sont importants.

Ce changement de périmètre a été possible grâce à :

- la volonté de VIPE de montrer que les enjeux de développement économique ne s'arrêtaient pas aux frontières administratives et qu'il y avait donc lieu de coopérer davantage ;
- l'étude sur l'ingénierie territoriale conduite par le Pays et qui a permis d'ouvrir le dialogue sur le rôle de l'agence ;
- de nouveaux moyens, liés au Contrat de partenariat entre le Pays de Vannes et la Région (financement d'un poste de prospecteur mutualisé) ainsi qu'à la reprise d'une salariée de la Maison de l'emploi (désormais chargée d'élaborer une stratégie commune de marketing territorial et de détecter de nouveaux projets).

En revanche, les changements de périmètre de l'agence soulèvent également plusieurs risques :

- celui d'une possible concurrence avec la Chambre de commerce et d'industrie, même si à ce stade les missions des deux acteurs sont complémentaires ;
- celui d'une concurrence entre EPCI. Pour dépasser ce risque, la transparence est importante. Chaque EPCI peut ainsi accéder à la liste des entreprises avec lesquelles VIPE est en contact. Par ailleurs, la ligne de conduite de l'agence est claire : son approche est centrée sur les besoins des entreprises et ne vise donc pas à répartir les projets selon des critères définis politiquement. Le fait que la répartition entre élu.e.s et chef.fe.s d'entreprise dans la gouvernance de l'agence soit favorable à ces derniers.ères lui permet de privilégier le pragmatisme et l'efficacité.

Enfin, dans le cadre de l'étude sur l'ingénierie territoriale, le Directeur de VIPE avait proposé que l'agence étende son action en direction du champ de l'emploi, ce qui n'a pas été accepté par sa gouvernance.

3. Effets constatés ou attendus

Le repositionnement des actions de VIPE et l'élargissement de son assise territoriale ont permis :

- de convaincre les élu.e.s de la nécessité de coopérer pour traiter des enjeux communs ;
- de mutualiser certains moyens et, ce faisant, de rendre la prospection plus efficace et de permettre une montée en compétence des développeurs économiques.

4. Enseignements

Cet exemple montre que l'expérimentation de coopérations concrètes peut être utile pour convaincre les élu.e.s de la pertinence d'un changement d'échelle. En revanche, l'officialisation des coopérations, et donc le financement de VIPE par les EPCI voisins n'ont probablement été possibles que dans la mesure où il existait, en parallèle, un cadre de gouvernance adapté pour traiter de ces questions (ici : le Pays, alors porteur d'un travail sur la répartition des compétences entre les différentes structures).

17 Mutualisation d'outils de développement économique par Idéa 35

Une agence ayant progressivement développé de nombreux outils mutualisés et dont le positionnement va devoir évoluer à nouveau.

1. Origine et contexte de l'initiative

La première mission d'Idéa 35, agence de développement économique créée par le Département de l'Ille-et-Vilaine dans les années 1980, était de détecter des entreprises qui n'étaient pas présentes sur le territoire mais qui pouvaient avoir un intérêt à s'y implanter. Il s'agissait principalement d'entreprises industrielles ou de grands groupes présents en région parisienne et qui souhaitaient déconcentrer leurs services. Ce mouvement n'existe quasiment plus aujourd'hui. Par ailleurs, la France était alors davantage centralisée. C'est pourquoi l'agence était elle-même localisée à Paris.

A la fin des années 1990, Idéa 35 s'est installée à Rennes, considérant qu'elle ne pouvait plus travailler à distance alors que l'intercommunalité montait en puissance. L'agence a également fait évoluer son financement, auquel tous les EPCI du département contribuent aujourd'hui.

2. Description de l'initiative

Idéa 35 a toujours été pensée comme un outil mutualisé au service du développement du territoire :

- mutualisation de moyens pour financer un savoir-faire précis, la prospection ;
- animation d'un réseau des développeurs économiques employés par les EPCI (échange de bonnes pratiques, construction d'outils communs) et achat mutualisé de formations ;
- création d'outils mutualisés, tels qu'une carte économique du territoire et un site internet recensant l'offre en matière d'immobilier d'entreprise (outils de promotions), ou encore une base de données sur plus de 500 parcs d'activité, avec une centaine d'indicateurs par parc (outil de gestion). Ces instruments ne sont pertinents que si toutes les collectivités les renseignent et les tiennent à jour. Ces dernières jouent le jeu dans la mesure où elles considèrent que ces outils mutualisés sont plus performants ;
- montage de projets européens (projet Greenfit, qui a permis de lever 200 000 € pour améliorer la performance durable des parcs d'activité) ;
- représentation commune sur des salons, afin d'accroître la visibilité du territoire et l'attractivité de l'offre présentée.

Alors que débutait la crise économique, il est apparu à partir de 2008 qu'un nombre important d'entreprises seraient soumises à des obligations de revitalisation, parce qu'elles fermeraient des sites ou réduiraient leurs effectifs. Jusqu'en 2008, ces obligations étaient formalisées par une convention bilatérale entre l'Etat et l'entreprise concernée, qui y répondait de la manière qui lui convenait le mieux. Elle faisait le plus souvent appel à des cabinets parisiens. Ceux-ci connaissant mal le territoire, ils sollicitaient beaucoup Idéa 35 et les collectivités tout en utilisant 20 à 40 % de l'enveloppe pour se rémunérer. L'agence a alors proposé à l'Etat de gérer de façon mutualisée les fonds versés par chacune des entreprises concernées plutôt que de procéder au cas par cas. De cette manière :

- Idéa 35 propose à l'entreprise une action clé en main ;

- les acteurs locaux sont associés et peuvent parler des projets avec un interlocuteur unique ;
- la mutualisation crée un effet de masse qui permet d'utiliser plus efficacement les fonds.

État, Département, Région, EPCI, syndicats de salariés et patronaux : tous ont accepté ce principe. Entre 2009 et 2014, l'agence a pu redistribuer 4 M€ par ce biais. Et, cas unique en France, cela s'est fait à l'échelle du département alors même que la majorité des suppressions d'emplois avait lieu autour de Rennes. L'Ille-et-Vilaine a été considéré comme un bassin d'emploi, dont toutes les composantes sont concernées par les difficultés de l'un des territoires. Pour que cette manière de travailler soit acceptée par tous, il a fallu montrer que les succès bénéficiaient à tout le territoire et éviter qu'aucun des acteurs ne s'en attribue le mérite.

Ce système fonctionne toujours aujourd'hui. Suite aux évolutions de la jurisprudence européenne, il a toutefois été nécessaire de créer une structure *ad hoc* pour porter ce fonds mutualisé. L'association Fiducéa a ainsi été créée en 2014 avec l'Union des entreprises 35, l'UIMM et l'ABEA. Par ailleurs, les modalités d'intervention évoluent : les subventions n'en représentent plus que 30 % (contre 100 % auparavant), le reste étant consacré à des prêts à taux zéro. Pour augmenter encore l'effet de levier de ce dispositif, la prochaine étape pourrait être de travailler plus étroitement avec les banques. La Cour des comptes analyse actuellement cet exemple pour envisager sa transposition à d'autres territoires.

3. Effets constatés ou attendus

La mutualisation d'outils de développement économique à l'échelle d'un département permet :

- de mettre en réseau les acteurs et de les faire travailler ensemble, dans un domaine où la concurrence est traditionnellement forte ;
- d'accéder à des compétences pointues ;
- d'atteindre une masse critique ;
- de faire jouer la solidarité territoriale.

4. Enseignements

Aussi vertueux soit-il, ce mode de fonctionnement pourrait toutefois être remis en cause par :

- le probable retrait du Conseil départemental, suite au vote de la loi NOTRe ;
- le fait que, parmi les EPCI, le principal contributeur est également celui qui utilise le moins les services d'Idéa 35. Rennes Métropole possède en effet d'importantes capacités d'expertises en la matière ;
- un début de concurrence entre Idéa 35 et l'Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR), dont les missions évoluent et le périmètre s'étend ;
- la tendance de Rennes Métropole à investir dans des coopérations avec des territoires distants (via le pôle métropolitain Loire-Bretagne, mais aussi dans le cadre de coopérations bilatérales).

Dans ces conditions, il sera probablement nécessaire de redéfinir le rôle de l'agence. Au vu du cadre défini par la loi NOTRe, ce repositionnement devrait se faire en lien avec les structures de niveau régional. A ce sujet, il convient de signaler qu'Idéa 35 a développé des habitudes de travail avec l'agence régionale (Bretagne développement innovation) ainsi qu'avec le Conseil régional (qui l'a par exemple chargée de l'animation du dispositif Bretagne Qualiparc à l'échelle de l'Ille-et-Vilaine).

18 Accompagnement des collectivités des Côtes d'Armor par une agence départementale

L'une des solutions permettant d'apporter aux petites communes l'ingénierie dont elles ont besoin.

1. Origine et contexte de l'initiative

Dans les Côtes d'Armor, l'ATESAT (Assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) mobilisait vingt-deux équivalents temps-plein. La fin de ce service a entraîné une difficulté des petites communes à mener à bien leurs projets d'investissement, par manque de savoir-faire en ingénierie publique, en maîtrise d'œuvre ou en maîtrise d'ouvrage. Ces lacunes n'ont pas totalement été comblées par le secteur privé, plutôt focalisé sur le marché plus rémunérateur de la maîtrise d'œuvre et peu attiré par les contraintes du territoire (éloignement des grandes villes, petite taille des collectivités, etc.).

2. Description de l'initiative

Le Conseil départemental des Côtes d'Armor a donc étudié la possibilité d'assurer lui-même cette fonction d'appui aux collectivités. Après un examen des solutions retenues dans les autres départements, il a fait le choix de créer une agence, avec l'accord de l'association départementale des Maires de France. Il est en effet apparu important d'assurer l'indépendance d'un service qui, s'il avait été internalisé, aurait pu faire craindre une forme d'intrusion du Département dans les politiques communales.

L'Agence départementale d'appui aux collectivités (ADAC 22) a été créée en décembre 2012, avec un fort soutien du Conseil départemental (mise à disposition de cinq agents et de locaux). Elle compte 214 adhérents, dont une grande majorité de petites communes mais aucun des grands EPCI du territoire, à une exception près. Le plus souvent, ces derniers possèdent en effet en interne des capacités d'ingénierie comparables.

A ses membres, l'Agence propose une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les projets concernant la voirie, l'assainissement collectif et l'aménagement des bâtiments. Elle peut également apporter une expertise ponctuelle sur des questions très spécifiques (c'est d'ailleurs plutôt à ce titre que les EPCI la consultent).

Les membres paient une contribution proportionnelle à leur nombre d'habitants et qui leur donne droit à trois jours d'étude par an. Au-delà de ce seuil, les prestations sont facturées. L'Agence pratique ainsi une forme de péréquation. Certaines collectivités adhèrent d'ailleurs sans utiliser ses services, probablement par solidarité.

L'ADAC 22 n'en est pas moins victime de son succès : elle a déjà travaillé pour 90 % de ses adhérents et recruté cinq personnes supplémentaires, mais son modèle économique ne lui permet pas d'envisager les nouvelles embauches indispensables pour répondre à une demande croissante.

Par ailleurs, un flou législatif la place dans une situation d'incertitude :

- le Tribunal administratif a remis en cause sa capacité à employer un agent de catégorie A+ ;
- elle est soumise à une fiscalité moins avantageuse que celle des agences de développement et d'urbanisme.

Dans ces conditions, d'autres modalités de structuration sont à l'étude, afin de sécuriser son fonctionnement et son financement. Un projet de rapprochement avec le Centre de gestion est également envisagé, mais il semble rencontrer des obstacles juridiques.

Dans le même temps, le besoin d'ingénierie exprimé par les collectivités est croissant. Bien souvent, les EPCI y répondent au travers de services travaillant pour leurs membres, voire pour des communes voisines. Ce système de mutualisation sur une base territoriale plus restreinte ne permet toutefois pas d'envisager la même péréquation qu'une approche départementale.

3. Effets constatés ou attendus

La création de l'ADAC 22 a permis de répondre à certains besoins des communes grâce à deux mécanismes :

- la mutualisation, qui permet aux communes d'accéder à des compétences pointues ;
- la péréquation, qui organise une forme de solidarité en direction des petites collectivités rurales.

4. Enseignements

Cet exemple souligne l'intérêt de la mutualisation pour répondre aux défis auxquels les collectivités doivent faire face. Il révèle également que la concurrence entre les outils mutualisés pourrait, à terme, porter préjudice aux collectivités les moins bien dotées. Il met en lumière la nécessité de définir les rôles respectifs des différents acteurs qui accompagnent les collectivités, afin de les positionner en complémentarité plutôt qu'en concurrence et d'organiser une solidarité entre les collectivités d'un même territoire.

19 Mutualisation de services et d'outils numériques par Mégalis

Un exemple qui montre que l'efficacité d'une mutualisation réside largement dans la concertation.

1. Origine et contexte de l'initiative

Le syndicat mixte Mégalis Bretagne a été créé en 1999, dans le but de gérer les réseaux d'interconnexion des sites universitaires bretons, des établissements de santé et des collectivités. Étant financé par des collectivités (aujourd'hui : la Région, les quatre Départements et tous les EPCI bretons), il a progressivement étendu ses missions en direction de ces dernières.

Son action porte aujourd'hui sur deux volets :

- animation et gestion du programme Bretagne très haut débit (déploiement de la fibre optique sur tout le territoire) ;
- développement des usages et des services numériques, dans le cadre de l'administration électronique.

2. Description de l'initiative

A partir de 2003, le syndicat mixte a servi de cadre à des discussions sur la dématérialisation des services publics. Celles-ci ont montré :

- qu'il était pertinent de créer des outils communs, toutes les collectivités étant soumises aux mêmes obligations, notamment en matière de marchés publics ;
- que cette mutualisation devait se faire dans la concertation, les directions des services informatiques des collectivités pouvant à cette époque l'interpréter comme une perte de contrôle.

Une plate-forme régionale d'administration des marchés publics a été créée en 2005. Depuis lors, elle n'a cessé de se développer et compte aujourd'hui 1 300 collectivités adhérentes, dont 900 publient au moins un marché par an.

D'autres outils dématérialisés sont également proposés par Mégalis pour faciliter :

- le contrôle de légalité des actes des collectivités ;
- les échanges financiers avec le Trésor public ;
- l'archivage des données ;
- les relations au sein des administrations (parapheur électronique) ;
- l'achat mutualisé de certificats électroniques.

La mise en œuvre de ces outils nécessite un accompagnement des collectivités, notamment pour la définition de leurs besoins (avant l'achat mutualisé d'un logiciel, par exemple) ou pour la prise en main des logiciels. De plus, il reste nécessaire de faire progresser l'harmonisation des pratiques, afin que les outils mutualisés puissent être utilisés de façon optimale.

Dans ce cadre, Mégalis joue un rôle d'animation et d'accompagnement, principalement auprès des EPCI. Il doit alors faire face à une difficulté : les principaux utilisateurs sont des petites collectivités, mais ce sont les grandes qui sont les plus enclines à faire des

propositions, ayant les personnels et compétences en interne pour suivre les projets. Le rôle de Megalis est donc de trouver des solutions qui conviennent à tous, et d'y faire adhérer un maximum de collectivités. Il s'appuie pour cela sur une communauté d'utilisateurs dont l'un des rôles est de faire remonter les besoins. Lorsqu'un besoin émerge, Mégalis organise des réunions pour présenter des solutions et écouter les attentes des collectivités. Au fil des échanges, deux ou trois acteurs se dégagent généralement pour porter plus spécifiquement le projet. Cette manière de travailler est aujourd'hui bien comprise et les collectivités parviennent toujours à trouver un accord, même si cela peut demander beaucoup de temps.

Une autre difficulté est liée au nombre des collectivités en Bretagne. Mégalis ne dispose pas de moyens suffisants pour accompagner individuellement chacune des collectivités utilisatrices de ses outils. C'est pourquoi il s'appuie sur les EPCI :

- confortés dans leur rôle par les schémas de mutualisation qui se mettent en place et qui comportent souvent un volet informatique
- *via, a minima*, un référent unique ;
- qui peuvent prendre un rôle d'animation auprès des communes membres (partage des bonnes pratiques, accompagnement de l'introduction de nouveaux outils, etc.).

3. Effets constatés ou attendus

Grâce à ces outils mutualisés et au rôle d'animation assumée par Mégalis, il a été possible de :

- mettre en réseau une partie des agents en charge de l'informatique, des services numériques et/ou des marchés publics ;
- les faire monter en compétence et commencer à harmoniser leurs pratiques ;
- identifier des besoins communs et y répondre par des outils mutualisés, ce qui permet de réaliser des économies d'échelle et/ou d'accéder à des outils plus pointus.

Dans ces conditions, l'action de Mégalis est de nature à faciliter la dématérialisation de l'action publique.

4. Enseignements

Pour être efficace, la dématérialisation doit être réalisée d'un bout à l'autre de la chaîne, ce qui n'est pas encore le cas. Par ailleurs, les collectivités ont souvent des difficultés à suivre le rythme des évolutions technologiques, réglementaires ou structurelles, qui leur posent des questions juridiques et organisationnelles. L'accompagnement des collectivités, mais également des entreprises (sur les services de la salle des marchés et de la facture électroniques) reste donc une nécessité.

L'accompagnement, la pédagogie et la concertation autour des besoins apparaissent ici comme des exigences majeures. Si ces besoins ne sont pas pris en compte, les effets positifs de la création d'outils ou services mutualisés risqueraient en effet d'être faibles, soit parce qu'ils ne répondent pas aux besoins, soit parce que les acteurs les utilisent sans avoir harmonisé leurs pratiques.

A contrario, le fait que les collectivités partagent des outils et des habitudes de travail apparaît comme un facilitateur pour de futurs rapprochements.

Il existe toutefois une interrogation sur la capacité de Mégalis à maintenir cet accompagnement, alors que le syndicat mixte est appelé à exercer, en outre, un autre métier (le déploiement de réseaux).

20 Création d'une structure associant une société d'économie mixte à une société publique locale

Une structure juridique originale permettant de mutualiser un centre de traitement des déchets à l'échelle de dix EPCI et de développer des activités complémentaires.

1. Origine et contexte de l'initiative

La société d'économie mixte (SEM) Sotraval a été créée en 1986 à l'occasion de la construction du nouvel incinérateur de Brest au Spernot, dont elle était chargée de l'exploitation en délégation de service public. Opérationnel en 1988, cet outil a progressivement été mis à disposition d'autres collectivités du Finistère Nord (dix EPCI). En parallèle, le champ d'intervention de Sotraval s'est progressivement étendu au traitement des déchets industriels banals et à celui de la collecte sélective par adjonction d'un nouvel outil en 2001, dimensionné pour traiter uniquement la collecte de deux EPCI, les huit autres devant soit travailler en régie, soit pour la majorité faire appel au marché privé.

L'équipement de tri du Spernot devenant de plus en plus vieillissant et saturé, des réflexions ont débuté sur la création d'un équipement adapté aux nouvelles normes environnementales et permettant d'offrir de meilleures conditions de travail, ainsi qu'une vitrine pour les collectivités, à vocation pédagogique.

2. Description de l'initiative

L'outil « TriGlaz » proposé par Sotraval à Plouedern a la capacité de traiter un volume plus grand que celui du Spernot afin de réaliser des économies d'échelle. Pour fonctionner correctement il devait donc être utilisé par un plus grand nombre de collectivités. Cet objectif a été rapidement atteint - quatre mois après la fin de sa construction, dix EPCI du Nord Finistère ont rejoint Sotraval permettant ainsi d'atteindre les volumes de production attendus - du fait des prix attractifs pratiqués mais aussi de l'évolution juridique de la société.

En effet, la délégation de service public de Brest à Sotraval prenant fin en février 2015, cette échéance a été l'occasion de réfléchir à une nouvelle forme d'organisation juridique permettant de répartir les charges et les gains entre toutes les collectivités membres.

La solution retenue permet même d'aller plus loin, puisque Sotraval a été scindée entre :

- une société publique locale (SPL) pour le traitement des ordures ménagères et la collecte sélective des déchets. Ces activités relèvent du champ non concurrentiel et sont donc exercées pour le compte des collectivités, ses seules actionnaires ;
- une SEM pour mener des actions au delà du territoire et du champ des compétences obligatoires des collectivités actionnaires. Ce statut permet également d'associer des partenaires privés, en tant qu'actionnaires de la SEM ou par le biais de filiales communes ;
- un groupement d'intérêt économique (GIE), qui permet de mutualiser les services supports (gestion administrative, ressources humaines, comptabilité et informatique) et de répartir un ensemble de charges et de produits entre la SPL et la SEM.

La SPL et la SEM sont présidées et dirigées par les mêmes personnes, les collectivités y ont les mêmes représentants.e.s. La plupart du temps, une seule réunion permet de traiter successivement les décisions relevant de ces deux entités. Cela permet de garantir la cohérence stratégique de l'ensemble.

Le choix du modèle économique a été déterminant dans la réussite du projet Triglaz. La solution retenue a consisté à mutualiser les gains afin de garantir à toutes les collectivités une économie minimum de 20 € par tonne de déchets collectés en intégrant le nouvel outil.

Dans le domaine de la valorisation énergétique des déchets, le modèle SEM/SPL permet de maintenir une gouvernance publique sur un outil industriel, tout en l'alimentant de plus en plus par des apports privés via la SEM, alors que les déchets ménagers ont tendance à diminuer. Cela permet de saturer l'outil et de maintenir des coûts de traitement bas et donc des tarifs publics compétitifs.

En revanche, l'ouverture de ce site mutualisé, pratiquant des tarifs plus bas que le Sprenot et surtout que la concurrence, soulevait des questions en termes d'emploi chez les autres acteurs du traitement des déchets. Pour minimiser les suppressions de postes, la Sotraval a repris une partie des salariés employés par un concurrent privé, que l'ouverture de Triglaz poussait à réorienter ses activités. Un autre accord a été passé avec les salariés du Sprenot afin qu'ils puissent continuer à travailler pour Sotraval, alors que la nouvelle usine est relativement éloignée de Brest et que certains n'ont pas le permis de conduire. Des navettes ont été mises en place entre le Sprenot et Triglaz.

3. Effets constatés ou attendus

Cette organisation avec un outil de grande taille et une structure juridique duale permet :

- de financer un outil mutualisé et, de ce fait, plus performant ;
- d'harmoniser progressivement les techniques de collecte pour l'ensemble des collectivités ;
- de développer de nouvelles activités, du fait de la capacité d'évolution et d'adaptation de l'outil, afin de répondre aux besoins des collectivités ;
- de tirer parti des deux modèles économiques : le résultat de la SPL est redistribué aux collectivités sous la forme de remises sur le prix de traitement des déchets tandis que celui de la SEM est redistribué sous forme de dividendes à ses actionnaires et réinvesti dans la SPL au profit des collectivités ;
- d'accéder à la vérité des comptes de certains sous-traitants et de partager une partie de leurs bénéfices, grâce à des filiales communes.

4. Enseignements

La combinaison d'une SEM et d'une SPL permet d'allier une gouvernance publique à un fonctionnement privé sans alourdir son fonctionnement et, finalement, de mener une politique publique à moindre coût.

Si la mise en place d'outils mutualisés apparaît comme une solution pertinente pour répondre aux enjeux des collectivités, elle soulève également des questions qui ne peuvent être résolues que par un dialogue entre les acteurs concernés (emploi, concurrence entre équipements, périmètres pertinents, etc.).

21 Intégration de deux musées au sein de Concarneau Cornouaille agglomération

L'intégration au sein d'une collectivité et la mutualisation comme solutions pour dépasser les difficultés de deux musées.

1. Origine et contexte de l'initiative

En début d'année 2012, l'équipe du Musée de la Pêche à Concarneau, géré par une association, a rédigé un nouveau projet scientifique et culturel, validé par l'État, afin de montrer que des perspectives de développement existaient pour cet équipement.

De son côté, la Commune de Pont-Aven avait fait le choix de rénover profondément son Musée des Beaux-arts. Au vu du contexte financier, il est ensuite apparu qu'il serait difficile pour la Commune de continuer à porter seule l'équipement, dont le coût allait augmenter (accroissement des surfaces d'exposition, nouveaux services pour les publics, nouvelles ambitions de développement). Compte tenu de son rayonnement, la possibilité de le considérer comme un équipement de dimension intercommunale a alors été évoquée.

2. Description de l'initiative

En 2011, la Communauté de communes de Concarneau Cornouaille a choisi de devenir Communauté d'agglomération (au premier janvier 2012) et de prendre la compétence « équipements culturels ». D'intérêt communautaire, celle-ci est centrée sur les deux Musées de France du territoire.

Fin 2011, le Conseil communautaire a validé le transfert de ces deux musées en même temps, le 1^{er} juin 2012. Une règle a alors été définie : les personnels des deux musées (quinze personnes au total) seraient intégrés à une direction unique, qui ne serait pas divisée en pôles thématiques des musées (un pour chaque musée), mais suivant une logique administrative (avec un pôle scientifique et culturel et un pôle administratif, travaillant chacun pour les deux musées). De même, la conservatrice du Musée de Pont-Aven devait devenir directrice du service et conservatrice unique des deux musées.

Cette solution présentait l'avantage de répondre aux enjeux des deux musées (l'un en sous-effectif, l'autre confronté à une fermeture de ses locaux) et de permettre une montée en compétence globale, grâce à la mutualisation des moyens et à l'échange de pratiques.

La concrétisation de ce projet a toutefois soulevé plusieurs difficultés importantes :

- un choc des cultures lié au changement de collectivité pour les uns et au transfert d'une structure associative à une collectivité pour les autres ;
- un autre choc des cultures liées à la nécessité pour les agents de travailler pour deux musées, sur des thématiques particulièrement différentes ;
- la nécessité de répondre aux questions relatives aux conditions de travail, qui se posent dans tout transfert d'agents d'une collectivité à une autre mais qui sont exacerbées lorsque certains agents ne sont pas titulaires de la fonction publique ;
- le défi de mettre en place une organisation atypique, sans équivalent connu dans d'autres collectivités.

Si l'équipe de direction n'a disposé que de quelques mois pour préparer l'intégration, deux ans de travail ont été nécessaires pour dépasser ces difficultés, notamment grâce à :

- un important travail de management et de ressources humaines pour répondre aux interrogations des agents, définir l'organigramme, harmoniser les conditions de travail et de rémunération et créer des habitudes de travail en commun ;
- la formation, pour faire monter en compétence les cadres (sur l'accompagnement du changement, l'intégration de la culture territoriale) ainsi que les autres agents (sur les activités respectives des deux musées).

Un dialogue important, structuré et accompagné par le service des ressources humaines a permis de dépasser une partie de ces difficultés. La directrice considère aujourd'hui que l'intégration est effective et que les agents ont appris à travailler au sein de la Communauté et pour deux établissements, même si certains restent davantage attachés à « leur » musée. Pour autant :

- la question des rémunérations va ressurgir, du fait de la coexistence de deux types de statuts ;
- de nouvelles questions organisationnelles vont apparaître avec la réouverture du Musée de Pont-Aven, qui implique de revoir les plannings et de recruter de nouvelles personnes.

Ces éléments montrent à quel point le processus d'intégration est long.

3. Effets constatés ou attendus

Bien que les changements ne soient pas terminés, cette intégration a d'ores et déjà permis :

- de pérenniser l'action des deux musées ;
- de renforcer la qualité et la visibilité de leur action (mutualisation de moyens, échange de pratiques, développement des coopérations avec les autres services de la Communauté, notamment dans le cadre de l'activité « hors les murs » du musée de Pont-Aven) ;
- de faire évoluer les missions des agents dans le sens d'une plus grande spécialisation pour certains (les médiatrices ne font plus que de la médiation, alors que celle du Musée de Concarneau était aussi agent d'accueil) et d'une diversification pour d'autres (les maquettistes du Musée de Concarneau sont davantage associés à l'action culturelle des deux musées).

Quelques effets négatifs sont également à signaler :

- une hausse des temps de déplacement ;
- cette organisation atypique est mal comprise par certains partenaires (association des amis du musée, conservateurs d'autres musées, collectionneurs, etc.) et peut compliquer les relations.

4. Enseignements

Cet exemple souligne l'importance de ne pas sous-estimer le choc des cultures dans le cas d'une mutualisation, mais il prouve également que les différences, même très fortes, peuvent être dépassées grâce à une méthode d'accompagnement du changement adaptée.

Pour autant, il semble important de continuer à valoriser les spécificités des deux musées, afin de maintenir l'implication des associations de bénévoles, qui participent de leur vitalité.

22 Fusion des Communautés de communes de Saint-Méen et Montauban

Une expérience de fusion qui a soulevé de nombreux problèmes, notamment juridiques.

1. Origine et contexte de l'initiative

En 2011, le Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) a proposé la fusion des cinq intercommunalités du Pays de Brocéliande. Si tous les élu.e.s n'étaient pas opposé.e.s au principe d'une fusion, beaucoup ont jugé ce périmètre trop large et inadapté aux bassins de vie.

Les deux Communautés de communes du Pays de Saint-Méen le Grand et du Pays de Montauban de Bretagne avaient des caractéristiques similaires : créées en 1992, elles étaient composées de huit à neuf communes (soit 10 000 habitants environ), exerçaient des compétences proches et avaient même engagé des coopérations, par le biais d'une société d'économie mixte. Faisant le constat que, d'une manière ou d'une autre, la réorganisation territoriale serait inévitable, les élu.e.s de ces deux Communautés ont décidé de conduire une réflexion sur une possible fusion.

2. Description de l'initiative

Les premières réflexions ont été lancées en 2011, puis stoppées par un changement de présidence de la Communauté de communes de Saint-Méen. De ce fait, le travail a véritablement commencé à la rentrée 2012.

La perspective d'une fusion a rapidement suscité des craintes, tant du côté des élu.e.s que de celui des agents. Celles-ci ont été renforcées par le fait que le projet était davantage porté par l'un des deux EPCI. Dans ces conditions, il a pu être interprété par certains comme une tentative d'absorption d'une collectivité par l'autre.

Plusieurs initiatives ont permis de dépasser ces craintes :

- la mise en place dès 2012 d'un comité d'expert composé d'élú.e.s et des deux DGS, chargé de réfléchir à la future gouvernance ;
- une coordination étroite entre les DGS des deux Communautés de communes ;
- la mobilisation des agents, qui ont été consultés par questionnaire avant que ne soit élaboré le nouvel organigramme. Ce dernier a aussi donné lieu à un échange individuel avec les agents avant sa diffusion. Les deux Directrices générales ont également organisé des temps conviviaux, afin que les deux équipes apprennent à se connaître.

D'autres difficultés importantes sont apparues, et notamment :

- des contraintes techniques liées à la réorganisation de l'ensemble du système informatique ;
- divers tracasseries juridiques liés au transfert des actes administratifs, des contrats, du personnel, ou encore du patrimoine. Non seulement ces transferts ne sont pas automatiques, mais ils se sont souvent révélés complexes ou, *a minima*, chronophages.
- la nécessité d'harmoniser les taux des impôts ainsi que les politiques d'abattement, dont l'impact avait été sous-estimé. Au moment de la fusion, il n'existait pas de

solutions juridiques permettant de neutraliser à la fois les effets budgétaires et les impacts sur les contribuables. L'exercice s'est révélé périlleux, entre complexité technique (avec un accompagnement insuffisant des services de l'Etat) et sensibilité politique. La solution retenue, un lissage sur douze ans, se traduit par une perte de recettes fiscales pour l'EPCI dès la première année. Les discussions sur cet enjeu auraient toutefois pu faire échouer le projet.

La fusion a finalement été approuvée par les deux Communautés. Elle est effective depuis le 1^{er} janvier 2014. A partir de cette date s'est ouverte une nouvelle phase marquée par :

- la nécessité d'intégrer les nouveaux élu.e.s suite au renouvellement de mars 2014, de définir le mode de gouvernance de la collectivité puis d'élaborer son projet de territoire ;
- d'éventuels transferts de compétences, suite à la loi NOTRe ;
- l'élaboration du Schéma de mutualisation, qui constituera une bonne opportunité de réfléchir au fonctionnement concret de la Communauté de communes.

Par ailleurs, la Communauté de communes de Saint-Méen-Montauban a édité et diffusé largement une plaquette afin de se faire connaître par les habitants. Il s'agit d'un enjeu important, alors que les deux anciennes Communautés de communes elles-mêmes n'étaient pas toujours bien identifiées.

3. Effets constatés ou attendus

Cette fusion :

- a entraîné le retour de quelques compétences aux communes (service départemental d'incendie et de secours, chemins de randonnées et intervenants musiciens dans les écoles). En cas de fusion avec des EPCI moins intégrés, comme le suggérait le SDCI, ces transferts auraient probablement été plus importants ;
- permettra de préserver certains services publics, de les assurer sur un territoire plus large ou de créer de nouveaux équipements, comme une piscine par exemple... mais cela implique de réaliser des arbitrages sur leur localisation ;
- va pousser les directrices générales de la Communauté à adopter un mode de gestion du personnel plus formalisé et à travailler sur le management, car une collectivité de 50 agents ne se gère pas comme une collectivité de 20 ou 30 agents.

4. Enseignements

Le portage politique de l'initiative, l'implication forte des deux DGS et la mise en œuvre de procédures de concertation apparaissent comme des facteurs essentiels de réussite.

A contrario, tout différentiel fiscal, financier, ou d'intégration constitue un obstacle au rapprochement. Les compromis trouvés pour dépasser ces difficultés ne vont pas toujours dans le sens d'une intégration renforcée.

Bien que le législateur incite les EPCI à fusionner, nombre des difficultés pratiques soulevées par les fusions ne sont pas anticipées par la loi. De plus, il s'agissait de l'une des premières initiatives de ce type dans le département. Dans ce contexte, les services de la Communauté de communes ont souvent rencontré des difficultés à obtenir des réponses immédiates à leurs questions, les partenaires découvrant également les problématiques au fur et à mesure du processus de fusion.

23 Création d'une commune nouvelle dans le Mené

Une démarche conduite sur un temps très court et marquée par une large adhésion politique.

1. Origine et contexte de l'initiative

Des années 1960 aux années 1990, le territoire du Mené a été un laboratoire de la réflexion sur la coopération entre communes. La Communauté de communes du Mené a toutefois été créée sur injonction préfectorale (en 2000). Elle compte environ 6 300 habitants et se compose de sept communes dont aucune ne peut être qualifiée de ville-centre. Le Schéma départemental de coopération intercommunale prévoyait sa disparition au 1^{er} janvier 2016, avec l'intégration des communes membres au sein d'un ou plusieurs EPCI plus grands. Par ailleurs, les dernières élections municipales avaient mis en lumière une crise des vocations politiques. Quant aux maires nouvellement élus, ils.elles ont rapidement constaté que les moyens dont ils.elles disposaient ne leur permettaient pas d'agir à la hauteur de leurs ambitions. Les élu.e.s, héritiers.ères d'une histoire commune et d'habitudes de coopération, ont alors souhaité trouver une solution pour préserver et même renforcer leur capacité à élaborer et faire vivre un projet de territoire. Le mot d'ordre était donc « *agir plutôt que subir* ».

2. Description de l'initiative

Divers échanges ont eu lieu entre septembre et novembre 2014, afin d'identifier les évolutions possibles. La possibilité d'une fusion avec la Communauté de communes voisine est évoquée puis écartée, les élu.e.s considérant que cela ne suffirait pas pour atteindre une taille critique. Au fil des échanges apparaît l'idée de transformer la Communauté de communes en une commune nouvelle. L'idée est d'abord portée par quelques élu.e.s, puis reprise par le Président, à la surprise des agents qui pensent que l'ordre du jour est plutôt à la réalisation d'un schéma de mutualisation.

Le 26 novembre 2014, le Conseil communautaire décide du lancement d'une étude sur l'opportunité et la faisabilité d'une organisation en commune nouvelle. Lors de sa première réunion, le 21 janvier 2015, le comité de pilotage fixe une échéance : les sept conseils municipaux devront se réunir le 23 mars à 20h, afin de valider ou de rejeter le projet de commune nouvelle.

Cinq réunions du comité de pilotage permettent de construire le projet, et notamment de discuter :

- de l'existence ou non de mairies annexes ;
- des modes de gestion des équipements de proximité ;
- du nombre de conseillers.ères municipaux.ales ainsi que du statut des maires adjoints ;
- de l'organigramme politique et technique ;
- des questions financières et budgétaires (ces questions étant volontairement placées en dernier afin de ne pas brouiller le débat sur le projet de territoire).

Les discussions sont organisées sous forme de « rounds » : pour chacun des points, le comité de pilotage doit trouver un accord à l'unanimité. Si l'accord est validé par les

conseils municipaux, le comité de pilotage peut passer au point suivant. Dans le cas contraire, il lui faut remettre l'ouvrage sur le métier. La population et les agents sont informés mais pas associés aux échanges. Au final, la méthode a permis d'élaborer un projet de Charte de la commune nouvelle du Mené dans les délais fixés.

Le 23 mars 2015, les sept conseils municipaux adoptent le principe de transformation de la Communauté de communes en commune nouvelle au 1^{er} janvier 2016. Commence alors la phase de mise en œuvre du projet. Celle-ci soulève de nombreuses questions chez les agents. Ceux-ci semblent, dans l'ensemble, plutôt favorables au projet qui leur ouvre des possibilités d'évolution professionnelle. En revanche, nombre d'entre eux regrettent un manque de préparation et de concertation. Ils pointent notamment :

- le fait que les contours de la nouvelle administration aient été définis en fonction des délégations des élus, sans tenir compte des enjeux organisationnels ;
- le manque d'anticipation des questions relatives aux régimes indemnitaires et aux conditions de travail, qui sont toujours complexes et source d'inquiétudes pour les agents ;
- le risque d'une dégradation du service public, les discussions ayant porté sur des principes plus que sur la manière de les mettre en œuvre, nécessairement complexe dans le cas d'une fusion.

3. Effets constatés ou attendus

Cette fusion doit permettre :

- une rationalisation des moyens, une spécialisation et une montée en compétence des agents ;
- de conserver et/ou développer les services collectifs sur le territoire malgré le contexte ;
- de renforcer le poids politique du territoire et son accès à une ingénierie de qualité, en intégrant un EPCI de taille significative, au sein duquel la commune nouvelle pèsera davantage que si les communes n'avaient pas fusionné.

4. Enseignements

La contrainte imposée par l'Etat (ici, l'obligation de dissoudre la Communauté de communes) a été à l'origine de la mise en mouvement des acteurs. Une évolution profonde nécessite toutefois une démarche bien structurée, avec des échéances et des modes de décision clairs et portée par une volonté politique forte. Dans ces conditions, les évolutions peuvent être décidées très rapidement.

Cet exemple montre qu'un consensus solide se construit sur un projet de territoire plutôt que sur des enjeux financiers. Une fusion peut être l'occasion de réfléchir à ce projet, en établissant des priorités, en définissant une vision de la proximité et de la subsidiarité et en permettant de débattre de la répartition des compétences.

La fusion de collectivités ouvre des possibilités d'évolutions pour les agents. Mais il s'agit aussi d'un processus administratif complexe, qui soulève de nombreuses questions. La précipitation, en ce qu'elle ne favorise pas la concertation, est source d'inquiétude pour les agents, d'incertitude quant à la qualité du service public, voire de risques juridiques.

Une fusion de collectivités peut aider à maintenir ou développer la qualité du service public, à condition de parvenir à faire des choix politiques concernant les priorités et la localisation des équipements.

24 Transformation du Pays des Mauges en EPCI

Une initiative pionnière hors de la Bretagne, qui combine les différentes possibilités d'évolution institutionnelle ouvertes par la loi.

1. Origine et contexte de l'initiative

Jusqu'en décembre 2015, le Pays des Mauges regroupait sept Communautés de communes et 127 000 habitants. Situé entre Cholet, Nantes et Angers, ce territoire est multi-polarisé (il ne compte aucune grande ville) et relativement homogène (notamment du point de vue des activités économiques). Porteur du SCoT, le Pays a permis de renforcer les habitudes de travail en commun.

2. Description de l'initiative

Approuvé en 2013, le SCoT souligne que « *le Pays doit encore renforcer sa cohésion et son poids politique par un développement qualitatif et maîtrisé* ». Suite au renouvellement municipal de 2014, les élu.e.s ont souhaité donner corps à cette orientation en se dotant d'une nouvelle organisation institutionnelle. Celle-ci devait être adaptée à un contexte mouvant : extension des agglomérations environnantes, réforme territoriale se traduisant par un renforcement des niveaux intercommunal et régional, baisse des dotations, etc.

La nouvelle organisation devait donc renforcer les capacités d'action des collectivités (en mettant en commun leurs moyens), ainsi que leur capacité politique (en renforçant le poids du territoire vis-à-vis des agglomérations environnantes et de la Région). Pour parvenir à ce résultat, les élu.e.s ont décidé :

- de transformer six des EPCI membres du Pays en communes nouvelles (le 15 décembre 2015) ;
- de créer un nouvel EPCI, dont les membres sont les six communes nouvelles (au 1^{er} janvier 2016).

La dernière Communauté de communes, qui ne s'est pas transformée en commune nouvelle a quitté le Pays au 1^{er} décembre, ce qui a permis sa disparition suite à la création du nouvel EPCI. Si la disparition du Pays entraîne de fait celle de son Conseil de développement, celui-ci pourra continuer à fonctionner à l'échelle du nouvel EPCI (il s'agit d'ailleurs d'une obligation de la loi NOTRe pour tous les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants).

Cette nouvelle architecture a fait l'objet de débats :

- au sein des anciens EPCI, où ont été débattues l'organisation des communes nouvelles et les attentes à l'égard du futur EPCI ;
- au sein du Pays, pour l'élaboration d'une Charte applicable aux six communes nouvelles (rôles respectifs de la commune nouvelle et des communes déléguées, règles de gouvernance) ainsi que pour la préparation des statuts du nouvel EPCI (en concertation avec les anciennes communautés de communes).

La population a été informée tout au long du processus (courriers, réunions, presse institutionnelle) et consultée sur le nom des communes nouvelles.

Au sein de la nouvelle organisation, le rôle des différents niveaux d'administration est le suivant :

- communes déléguées (correspondant aux territoires des anciennes communes) : gérer la relation directe à la population (état civil, vie associative, équipements de proximité, etc.) ;
- commune nouvelle : maintenir les compétences de proximité à l'échelle communale, mais le faire sur un territoire plus pertinent (petite enfance, affaires sociales, PLU, commerce local, etc.) ;
- intercommunalité : « *construire une politique d'aménagement fondée sur les atouts des communes nouvelles* », en lien avec la Région et le Département (SCoT, services mutualisés d'expertise, développement économique, aménagement numérique, mobilités, équipements structurants, culture, etc.).

Par ailleurs, les élu.e.s conserveront leur mandat jusqu'au terme de cette mandature. Ce n'est qu'à partir de 2020 que le nombre d'élu.e.s communaux.ales du territoire diminuera pour être aligné sur les effectifs de droit commun (moyennant toutefois une adaptation mineure entre 2020 et 2026).

Ces évolutions ont été décidée et mises en œuvre dans un délai très court, ce qui témoigne d'une volonté de profiter des incitations fiscales à la création de communes nouvelles. Mais le choix d'avancer rapidement s'explique aussi par le souhait de mettre à profit toute la durée de la mandature pour installer la nouvelle gouvernance, pour que l'organisation soit pleinement opérationnelle en 2020. Trois éléments ont facilité la réussite de ce projet : les habitudes de travail en commun, l'homogénéité du territoire (du point de vue économique et social, mais également fiscal) et le SCoT.

Les nouveaux organigrammes des administrations ont été validés par les élu.e.s, sur la base des propositions des agents. Dans le nouveau système, ceux-ci travaillent de manière moins isolée et ont pu trouver des opportunités d'évolution. Par exemple, certain.e.s des DGS des petites communes se sont spécialisé.e.s dans un domaine précis (marchés publics, finances, etc.), tandis que d'autres (souvent plus âgé.e.s), sont devenu.e.s directeurs mutualisés de plusieurs communes déléguées.

3. Effets constatés ou attendus

Ces transformations doivent permettre :

- de renforcer le poids politique du territoire (qui siégera désormais au sein de la CTAP) ;
- de le doter d'une organisation institutionnelle cohérente par rapport au projet de territoire.

4. Enseignements

Les élu.e.s du Pays des Mauges ont fait le choix de pousser jusqu'au bout la logique d'intégration intercommunale promue par le gouvernement. Il s'agit donc d'une initiative pionnière, concrétisant une tendance qui n'est encore que pressentie sur d'autres territoires, notamment en Bretagne. Mais il est important de souligner que lesdits instruments sont mis au service d'un projet de territoire. De telles évolutions ne peuvent en effet avoir du sens que si elles s'inscrivent dans un projet politique clair.

A terme, il conviendra toutefois de réfléchir à la manière dont le projet de ce territoire homogène, qui se vit comme rural, peut être articulé avec celui des agglomérations voisines, avec lesquelles il entretient de fait une relation d'interdépendance (matérialisée en particulier par les déplacements domicile-travail).

25 Création de maisons communautaires dans la Communauté de communes du pays de Liffré

La déconcentration de l'action communautaire comme moyen de renforcer les services au public dans des petites communes.

1. Origine et contexte de l'initiative

La Communauté de communes du Pays de Liffré a été créée en 2000. Elle rassemble aujourd'hui cinq communes et 15 000 habitants. En 2008, date d'élection d'un nouveau Président, le contexte était marqué par une défiance croissante des maires à l'égard de la Ville-centre. Pour autant, il était prévu de construire à Liffré un nouveau siège pour la Communauté, en remplacement des locaux qu'elle occupe dans une zone d'activité.

2. Description de l'initiative

En début de mandature (2008), les élu.e.s ont souhaité étudier les possibilités d'investissement de la Communauté dans les communes. Plusieurs enjeux ont été identifiés, à commencer par les crèches. Celle de Liffré était saturée et il est apparu qu'il ne serait pas plus onéreux d'ouvrir plusieurs micro-crèches avec une direction mutualisée, que d'agrandir la crèche existante (le taux d'encadrement étant le même). De plus, il est apparu qu'une partie de l'activité des services de la Communauté pouvait être déconcentrée.

Début 2009, les élu.e.s ont validé le lancement d'un programme de maisons communautaires dans les trois plus petites communes, afin d'y recréer ou renforcer l'offre de services publics. Ce projet remplaçait la création d'un siège à Liffré. Pour que cette décision soit possible, il a donc été nécessaire que les élu.e.s des deux plus grandes communes acceptent que la collectivité n'investisse pas sur leur territoire. Ils ont également convenu que Dourdain, plus petite commune membre (1 000 habitants), serait la première équipée.

La Communauté a financé le bâtiment, dont la Commune supporte les charges de fonctionnement. Celui-ci est utilisé par les deux collectivités pour des activités variées :

- cours de l'école de musique ;
- micro-crèche et relais pour les assistantes maternelles ;
- permanences de services de la Communauté (Centre intercommunal d'action sociale, Service public d'assainissement non collectif, petite enfance, etc.) ;
- salle polyvalente (activités sportives, animations diverses).

Les élu.e.s se sont impliqués dans la conception de cette Maison et ont tenu à ce que les agents le soient également, afin de garantir qu'elle soit la plus fonctionnelle possible mais aussi pour assurer leur adhésion au projet.

Au final, les personnels nouvellement embauchés et qui travaillent dans ces Maisons (notamment dans les crèches) bénéficient d'équipements qui répondent à leurs attentes. Faute de création d'un nouveau siège, les autres ont obtenu des moyens pour améliorer leurs conditions de travail. Mais les élu.e.s ont surtout été attentifs.ves à leur expliquer le projet politique. Les agents semblent avoir accepté le concept dans la mesure où il

s'inscrit dans l'objectif de faire perdurer la collectivité. Pour autant, les services de la Communauté commencent à être à l'étroit dans leurs locaux de Liffré. Une antenne pourrait donc être créée dans la mairie de la Bouexière, où de la place s'est libérée suite aux transferts de compétences.

Une autre difficulté a été de convaincre les partenaires (Caisse d'allocations familiales, Conseil départemental) de contribuer au financement de ce projet. Cet obstacle a toutefois pu être dépassé, le programme bénéficiant même d'un taux de subventionnement très important du fait de son originalité.

Après Dourdain, le programme prévoyait de construire deux autres Maisons communautaires à Chasné-sur-Illet et Ercé-près-Liffré. Face au succès de la première Maison, les élu.e.s ont choisi de lancer ces deux projets en même temps. Ils.elles ont pour cela accepté de réduire légèrement la taille de leurs salles polyvalentes, de manière à diminuer les coûts. Le coût final de la construction de ces trois bâtiments est légèrement supérieur à celui envisagé pour la création d'un siège à Liffré.

3. Effets constatés ou attendus

Plusieurs aspects positifs ont pu être constatés :

- une partie des cours de musique est dispensée dans les communes, ce qui a permis d'augmenter la fréquentation de l'école de musique sans l'agrandir ;
- pour les crèches, les parents peuvent bénéficier de plusieurs sites ;
- des emplois ont été créés dans ces communes, notamment dans les crèches. Les assistantes maternelles qui travaillaient déjà sur le territoire ont craint que l'ouverture de ces micro-crèches ne leur fasse concurrence. Non seulement cela n'a pas été le cas, mais cela leur permet d'accéder à un relais assistantes maternelles ;
- la création de ces équipements crée une fierté des habitants des communes par rapport à leur territoire et renforce la connaissance de la Communauté ;
- la mise en place de ces Maisons règle certains problèmes de mobilité en réduisant les déplacements des communes vers Liffré.

4. Enseignements

Cette initiative montre que l'intercommunalité peut apporter des éléments de réponse à la demande croissante de proximité de l'action publique et la disparition des services au public dans les plus petites communes.

Le consensus politique apparaît comme un facteur essentiel de réussite. Mais ce consensus, qui s'appuie sur une volonté de préserver le rôle des maires et des communes, ne pourra probablement pas être maintenu si la Communauté s'agrandit. Alors que les Maisons intercommunales sont un facteur d'attractivité pour l'EPCI, ce modèle devra être repensé en cas d'intégration de nouvelles communes. A ce stade, les élu.e.s considèrent que la création de Maisons intercommunales n'est pas pertinente pour des communes qui comptent moins de 1 000 habitants (il n'y aurait alors pas assez d'activité pour faire vivre les maisons) ou plus de 3 000 (dans lesquelles cet investissement de l'EPCI n'est pas justifié, au vu de leurs moyens).

26 Mise en place d'une gouvernance de proximité au sein de Brest Métropole

L'une des réponses possibles à la demande accrue de proximité de l'action publique.

1. Origine et contexte de l'initiative

Communauté urbaine créée en 1974, Brest Métropole a une longue histoire d'intégration, qui s'est notamment manifestée par le transfert de nombreuses compétences des communes, puis par une mutualisation intégrale de ses services avec ceux de la Ville de Brest. Ces initiatives font de Brest Métropole l'un des EPCI les plus intégrés de France.

Son nouveau statut de Métropole n'entraîne pas, à court terme, de nouvelles prises de compétences ni d'évolutions dans sa gouvernance.

En revanche, il interpelle sur les difficultés que peut susciter le fort niveau d'intégration de l'EPCI :

- le déficit de légitimité politique de la Métropole, qui porte la majorité des compétences du bloc communal mais dont les élu.e.s ne sont pas désigné.e.s par le suffrage universel ;
- le sentiment, souvent exprimé par les maires, de ne plus disposer de leviers d'actions alors que les citoyen.ne.s continuent à les identifier comme des élu.e.s de proximité et à leur adresser directement leurs demandes ;
- les maires sont peu enclins à envisager des opérations de mutualisation, alors qu'ils jugent parfois que les services municipaux sont trop réduits, suite aux transferts de compétences et de personnels ;
- la décision sur les enjeux de proximité est parfois difficile, par manque d'espaces de dialogue entre les communes et l'EPCI sur les priorités.

2. Description de l'initiative

Les élu.e.s de Brest Métropole ont fait le choix de réintroduire de la proximité dans le fonctionnement de l'EPCI en redonnant un pouvoir de décision aux élu.e.s municipaux.ales, tout en préservant l'expertise de Brest Métropole et sa capacité à assurer la cohérence des investissements à l'échelle de son territoire.

Dans le domaine de la gestion des espaces publics, deux types de projets ont été définis :

- ceux qui ont une importance stratégique pour la Métropole, pour lesquels la décision reste communautaire ;
- les infrastructures plus locales, pour lesquelles il a été décidé de redonner aux communes une certaine maîtrise. Les communes peuvent ainsi décider de l'ordonnancement des chantiers.

Pour permettre à la Métropole de vérifier l'adéquation entre les décisions prises par les communes et les politiques métropolitaines, trois Vice-président.e.s de territoire assurent la cohérence et l'équité des interventions. Ces délégations transversales ont remplacé les délégations traditionnelles (voirie, espaces verts), qui n'existent plus. Chacun.e est chargé.e d'un territoire de proximité associant un ou plusieurs quartiers de Brest (deux en moyenne) à une ou plusieurs communes (deux en moyenne). Le rôle de ces élu.e.s

est à la fois ascendant (faire remonter à la Métropole les priorités retenues par les quartiers et les communes) et descendant (expliquer les politiques et priorités métropolitaines aux communes). Il leur faut bien connaître leur territoire et ses acteurs, mais également l'ensemble des politiques concernées (ils ont reçu pour cela une formation).

Afin d'aller jusqu'au bout de ce retour vers la proximité, il a été décidé que celui-ci devait se traduire par des décisions en Conseil municipal dans le cadre d'un contrat de proximité territoriale. Ainsi, la priorisation des chantiers est votée par les conseils municipaux, tandis que leur réalisation est prise en charge par Brest Métropole.

Deux outils ont été mis en place pour faire vivre ce système :

- une conférence territoriale annuelle sur chacun des territoires de proximité, pour faire le bilan des travaux de l'année passée et programmer ceux de l'année suivante ;
- trois fois par an, une réunion est organisée dans chaque commune ou quartier de Brest. Y participent : le Vice-président territorial, le maire, les services métropolitains et communaux. Son but est de faire le point sur les réalisations.

Cette déconcentration de la décision appelle par ailleurs un renforcement des relations entre les agents municipaux (qui reçoivent les demandes) et ceux de la métropole (qui y répondent). Des échanges plus fréquents, des formations et l'utilisation d'un logiciel commun permettent aux premiers de mieux comprendre le fonctionnement des services intercommunaux, de suivre l'avancement des dossiers, et finalement de mieux répondre aux questions des usagers. Ces évolutions semblent appréciées par les communes et leurs agents.

3. Effets constatés ou attendus

La gestion de proximité ayant été mise en place en 2015, elle n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation. Ses effets attendus sont les suivants :

- une fluidification des relations entre les élu.e.s municipaux.ales et métropolitain.e.s ;
- un travail plus efficace entre les services des deux collectivités ;
- une responsabilisation des élu.e.s municipaux.ales, qui retrouvent une capacité à établir des priorités. Le nouveau système de décision renforce aussi leur légitimité : les services intercommunaux ne peuvent plus contester les priorités des Maires en s'appuyant sur des arguments techniques, ces priorités ayant été votées par les Conseils municipaux ;
- à terme : l'émergence d'une définition partagée de l'intérêt général pour le territoire ;
- à terme : l'introduction de mutualisations, les vice-présidents de territoire ayant pour mission de proposer des projets communs à plusieurs territoires ;
- la valorisation des initiatives intéressantes, y compris les initiatives citoyennes.

4. Enseignements

Le renforcement de l'intégration intercommunale, même lorsqu'il correspond à une volonté claire, finit par soulever des enjeux politiques et démocratiques, comme le hiatus entre la forte légitimité des maires et leurs faibles marges de manœuvre pour la gestion des espaces publics. Même si d'autres solutions existent, qui consistent notamment à renforcer la gouvernance de l'EPCI lui-même, l'initiative de Brest Métropole montre que la réponse à ce défi peut également être de nature à rendre l'action publique plus efficace.

Auditions

Le CESER remercie toutes les personnes auditionnées par le groupe de travail de mars à novembre 2015 (les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition) :

M. Marc ANDRO	Consultant pour la Société SYNDEX
M. Christophe BARBOT	Directeur général de la SPL Eau du bassin rennais
M. Benoît BELLEC	Directeur Général des Services de Concarneau Cornouaille Agglomération et délégué régional de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)
M. Joël BOSCHER	Directeur Général des Services de Rennes Métropole
M. Jim BOSSARD	Directeur Général des Ressources Humaines de Rennes Métropole
M. Thierry BOUTOUTE	Premier conseiller à la Chambre régionale des comptes de Bretagne
M. Denis BREDIN	Directeur de l'Association pour la protection des Iles du Ponant
Mme Chrystèle BROCHERIOUX	Responsable de la Communication de Vitré communauté
M. Thierry BURLOT	Vice-président du Conseil régional de Bretagne en charge de l'aménagement du territoire et de l'environnement
M. Thierry CANN	Directeur du Pôle métropolitain du Pays de Brest
M. Loïc CAURET	Président de Lamballe Communauté
Mme Lydie CELLIER-CHENOIR	Présidente de la SPL Services à la famille Marches de Bretagne
Mme Valérie CHAPDELAINE	Directrice de la SPL Services à la famille Marches de Bretagne
M. Laurent GAUDICHEAU	Directeur de la Communauté de Communes du Mené
M. Jean-Luc GAUDIN	Président de la Fédération Bretagne – Pays de la Loire des Entreprises Publiques Locales
M. Arnaud GUERRY	Directeur général du Syndicat mixte du Pays des Mauges
M. Benjamin GREBOT	Directeur de l'ADEUPa
M. Pierre-Jean JOYEUX	Directeur du Centre de gestion des Côtes d'Armor
M. André MARTIN	Président du Pays des Mauges
M. Guillaume NICOLLE	Délégué territorial Grand Ouest – Fédération des Entreprises Publiques Locales
M. Teddy REGNIER	Vice-Président de Vitré Communauté
M. François-Nicolas SOURDAT	Adjoint au Directeur Général des Services en charge de la stratégie et de la prospective
M. Bertrand UGUEN	Directeur Général des Services de Brest Métropole

Le CESER remercie également les personnes auditionnées au sein de leur structure :

Mme Camille ARMANDARY	Responsable administrative et de la communication – Direction des équipements culturels – Concarneau Cornouaille agglomération
M. Stéphane BARON	Directeur général délégué de Sotraval
M. Jean-Marc BIRRER	Chargé de mission - Comité régional du Tourisme Bretagne
M. Michel BREBION	Directeur de VIPE Vannes
M. Jacques BRULARD	Directeur adjoint de l'eau et des espaces naturels - Conseil Départemental du Finistère
Mme Muriel CHABERT	Directrice de la modernisation des Administrations et Services

Numériques de Mégalis Bretagne

M. Loïg CHESNAIS-GIRARD	Président de la Communauté de communes du pays de Liffré
Mme Juliette CLOUET	Chargée de mission auprès du DGS de Saint-Brieuc Agglomération
Mme Martine DALLEY	Direction de la proximité de Brest Métropole
M. Hubert DOUARD	Chef du service Prospective Fiscalité Dettes de la Ville de Rennes
Mme Katell EBEL	Chargée de mission projets urbains et coopération - AUDIAR
Mme Catherine ERIAU	Directrice du Pays de Vannes
Mme Audrey GACHET	Cheffe du service tourisme - Conseil régional de Bretagne
M. Hervé GESTIN	Secrétaire adjoint de la Section CFDT des agents de la Ville de Rennes, du CCAS et de Rennes Métropole
Mme Marion GILBERT	Secrétaire de la Section CFDT des agents de la Ville de Rennes, du CCAS et de Rennes Métropole
Mme Léone GOUTANY	Direction Générale Finance Contrôle de gestion de la Ville de Rennes
Mme Estelle GUILLE DES BUTTES	Directrice des équipements culturels de Concarneau Cornouaille agglomération
M. Bernard JACQ	Chef de la conservation départementale du patrimoine et des musées - Conseil Départemental du Finistère
Mme Rachel KEREBEL	Responsable du pôle scientifique et de l'action culturelle – Direction des équipements culturels – Concarneau Cornouaille agglomération
M. Paul LECALLENEC	Directeur général des services de la Communauté de communes du Pays de Châteaugiron
Mme Claire LE GAL	Directrice générale des services de la Communauté de communes du Pays Bigouden Sud
Mme Christelle LE GOFF	DGA de la Communauté de communes de Saint-Méen Montauban
M. Alain LEMOINE	Directeur général des services de Locminé Communauté
M. Gilles MENGUAL	Directeur de l'ADAC 22
M. Patrick MORLIER	Directeur général adjoint du pôle Espace public et environnement au sein de Brest Métropole
M. Joël NICOLE	Directeur général des services de la Ville de Locminé
M. Gérard ORY	Maire de Dourdain
M. Jean OUACHEE	Directeur général des services de la Ville de Saint-Brieuc
M. Bernard PIEDVACHE	Président de la Communauté de communes de Saint-Méen Montauban
M. André PIETRUCCHI	Directeur général des services de Saint-Brieuc Agglomération
Mme Yvane POCHON	DGS de la Communauté de communes de Saint-Méen Montauban
Mme Fanny POHARDY	Directrice du Pays de Pontivy
M. Dominique PRIMAULT	Secrétaire adjoint de la Section CFDT des agents de la Ville de Rennes, du CCAS et de Rennes Métropole
M. Daniel RABLAT	Secrétaire départemental - CFDT interco 22
M. Romain ROLLANT	Secrétaire général du Conseil Départemental des Côtes d'Armor
M. Henri-Noël RUIZ	Directeur de l'AUDIAR
M. Adrien SAVARY	Responsable des opérations d'IDÉA 35

Mme Mathilde SERGOT	Chargée de mission auprès du DGS de Brest Métropole
M. Grégoire SUPER	Maire de Locminé
Mme Claire THIERRY	Directrice adjointe des affaires financières de la Ville de Rennes
Mme Isabelle THIRIOUX	Cheffe de mission Coopérations Territoriales - Conseil Départemental du Finistère
M. Jean-Yves VERN	Adjoint au Directeur Général de Mégalis Bretagne

Le CESER remercie par ailleurs, pour les informations et documents fournis :

Mme Isabelle CARE	Responsable du service communication – Communauté de communes du Pays Léonard
M. Thierry CONAN	Responsable du pôle territoire à Côtes d’Armor développement
Mme Gaëlle CUERQ	Référente territoriale - Conseil régional de Bretagne
M. Guy DELEON	Directeur général des services – Lamballe Communauté
M. Jacques DESHAYE	Directeur général des services – Dinan Communauté
Mme Frédérique DINDAULT	Directrice générale des services de la Communauté de communes Moyenne Vilaine et Semnon
M. Loïc ECAULT	Administrateur de base de données géolocalisées – Conseil régional de Bretagne
Mme Alexia ETORE	Directrice de l’association des Maires et Présidents d’EPCI du Morbihan
M. Thomas LECOMTE	Conseiller Finances à l’Assemblée des départements de France
M. Frédéric LE MOULLEC	Directeur de l’association des Maires et Présidents d’EPCI des Côtes d’Armor
M. Jean-Marc LUCAS	Directeur général des services – Guingamp Communauté
Mme Isabelle MAILLARD	Directrice de l’association des Maires et Présidents d’EPCI des Côtes d’Armor
Mme Katell NICOLAS	Directrice Urbanisme Habitat Transport – Lamballe Communauté
M. Laurent QUEFFURUS	Directeur de Côtes d’Armor développement
M. Philippe RAPHALEN	Direction régionale des finances publiques
Mme Evelyne THUEUX	Directrice générale des services – Communauté de communes Centre Armor puissance 4
Mme Lydie VINSONNEAU	Cheffe du pôle observation et information géographique – Conseil régional de Bretagne
M. Stéphane TUDAL	Directeur de la Conférence des villes et des territoires de Bretagne
Mme Stéphanie WARIN	Référente territoriale - Conseil régional de Bretagne

Tables

Table des matières

Avant-propos	3
Le groupe de travail	5
Synthèse	I à IV
Introduction	1
1. L'urgence d'agir	3
2. Des collectivités en mouvement	8
3. Des évolutions à mettre en cohérence	21
4. Un dialogue dont les citoyen.nes, la société civile et les agents sont souvent absents	31
5. Les propositions du CESER pour coordonner cette mise en mouvement des collectivités	35
5.1. Mettre le projet de territoire au cœur des réorganisations	35
5.2. Renforcer la méthodologie de conduite du changement	36
5.3. Créer un cadre pour mettre en cohérence ces évolutions	43
5.4. Pour une CTAP ambitieuse	46
6. Conclusion : quel(s) projet(s) de territoire ?	50
26 initiatives de réorganisation	51
Auditions	113

**Copyright © Région Bretagne
Conseil économique, social et environnemental
de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 Rennes Cedex
Février 2016

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER, visitez le site :
www.ceser-bretagne.fr

Optimiser l'action publique est une nécessité face à la contrainte financière qui pèse sur les collectivités. C'est aussi, et surtout, un impératif démocratique. Mais comment y parvenir au mieux dans un contexte de mutations, tout en garantissant des services publics de qualité ?

Alors que la réforme territoriale laisse aux territoires la possibilité d'inventer leurs propres réponses à ce défi, les collectivités de Bretagne se sont déjà mises en mouvement. Coopérations, mutualisations, transferts de compétences, fusions... au-delà de leur diversité, les solutions retenues ont toutes un point commun : elles passent par un dialogue et une nouvelle répartition des rôles entre collectivités.

Le CESER choisit ici d'analyser 26 de ces initiatives. Il propose des solutions pour coordonner ces réorganisations, ainsi que pour les (re)mettre en débat. Il faut en effet réaffirmer la dimension fondamentalement politique de ces évolutions, car l'optimisation de l'action publique n'a de sens que si elle est mise au service d'un projet de territoire et des citoyens. Pour le CESER, ce projet doit répondre à deux objectifs : efficacité et solidarité territoriale.

CESER / BRETAGNE / TERRITOIRE / MUTUALISATION / RÉFORME TERRITORIALE

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : www.ceser-bretagne.fr
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



CESER
Conseil économique, social
et environnemental régional

7, rue du Général Guillaudot - CS 26918 - 35 069 Rennes Cedex
T. 02 99 87 17 60 - ceser@region-bretagne.fr
www.ceser-bretagne.fr