

Les dynamiques de coopération interrégionale Bretagne – Pays de la Loire

Synthèse

Rapporteur : M. Jean-Luc PELTIER

Le débat sur l'évolution des périmètres et des compétences des collectivités territoriales anime régulièrement la vie publique française. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions n'a pas fait évoluer le périmètre de la Bretagne et des Pays de la Loire. Sur le terrain, les collectivités territoriales, les acteurs socioprofessionnels et leurs organisations représentatives en Bretagne, n'ont pas attendu pour coopérer et mettre en place des relations avec leurs homologues d'autres régions, indépendamment du découpage administratif.

Dans ce contexte, le CESER de Bretagne a choisi de se pencher sur la réalité des dynamiques de coopération interrégionale entre la Bretagne et les Pays de la Loire en 2016. Ce travail vient compléter la réflexion menée sur « *les coopérations interrégionales de proximité* » en 2009¹ et sur les coopérations infrarégionales dans le rapport de février 2016 « *Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité - 26 initiatives et des éléments de méthode* »².

Les coopérations étudiées concernent, d'une part, les projets portant sur les deux régions et bénéficiant d'un cofinancement public, et d'autre part, les accords ou positions communes entre plusieurs collectivités de Bretagne ou des Pays de la Loire sur un projet, une action ou une politique bien définie. L'enquête et les auditions menées par le CESER ont permis de recenser 94 initiatives de coopération interrégionale s'inscrivant dans ce cadre.

Les objectifs qui conduisent à l'interrégionalité entre la Bretagne et les Pays de la Loire sont très variés et les coopérations concernent de nombreux domaines. Le CESER analyse les éléments moteurs de cette dynamique de coopération ainsi que ce qui peut y constituer un frein.

L'impulsion des acteurs du territoire est majeure dans le développement des coopérations interrégionales, mais les stratégies conduites par l'Etat et les collectivités territoriales pèsent également un poids décisif dans la capacité des acteurs à mener à bien leurs projets.

Le CESER s'appuie sur cette analyse pour formuler des propositions à l'usage du Conseil régional de Bretagne et des acteurs du territoire, afin d'accompagner le développement des coopérations et d'optimiser l'action publique.

¹ CESER de Bretagne, mars 2009. *Les coopérations interrégionales de proximité*. Rapporteur : M. Alain LE MENN.

² CESER de Bretagne, février 2016. *Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité - 26 initiatives et des éléments de méthode*. Rapporteurs : Mmes Marie-Martine LIPS, Marie-Pierre SINOU, M. Martial WESLY.

1. DES COOPERATIONS INTERREGIONALES MULTIFORMES

1.1. POURQUOI COOPERER ?

Les relations tissées entre Bretagne et Pays de la Loire consistent souvent à appréhender le territoire de manière globale sans se limiter aux frontières administratives car il existe une continuité des caractéristiques territoriales physiques qui appelle une réponse commune. Cela concerne, par exemple, les questions liées à la gestion de l'eau, à l'environnement, au développement durable ou à la mer et au littoral. La continuité territoriale prend une dimension toute particulière sur les zones limitrophes de la région, territoires par nature interrégionaux, comme le Pays de Redon.

Certains projets majeurs d'aménagement du territoire, comme la LGV Bretagne -Pays de la Loire, visent également à favoriser la continuité territoriale tout en proposant une réponse à la périphéricité de la Bretagne. La coopération concerne alors des investissements en commun pour le financement de grandes infrastructures.

Les acteurs publics trouvent aussi dans la coopération une solution pour améliorer la cohérence et la lisibilité de l'intervention publique. Certains projets ne pouvant être conduits à l'échelle de circonscriptions administratives, les partenaires publics ou parapublics cherchent à les optimiser en les développant à l'échelle d'un périmètre plus pertinent, notamment dans le domaine de la santé ou de la défense.

Enfin, il peut s'agir de mutualiser des moyens humains, techniques ou financiers, afin de renforcer l'intelligence collective ou d'atteindre la taille critique nécessaire à la réussite de certains projets.

1.2. COMMENT COOPERER ?

La dynamique de coopération diffère selon la temporalité du projet et les partenaires impliqués. La plupart des coopérations interrégionales prennent la forme de réseaux « légers » et peu structurés qui peuvent néanmoins avoir une activité pérenne. Les coopérations interrégionales aboutissent, dans un certain nombre de cas, à la création d'espaces de coopération formalisés et structurants comme le Pôle métropolitain Loire-Bretagne ou les pôles de compétitivité interrégionaux.

Les projets nécessitant d'importants investissements en commun sont le plus souvent conduits grâce à des rencontres politiques régulières et des actions continues de concertation. Pour des projets ponctuels, ou ne disposant pas de suffisamment de moyens, les porteurs des coopérations peuvent aussi choisir de s'appuyer sur des structures déjà existantes qui jouent le rôle de facilitatrices d'un point de vue matériel.

Il existe ainsi différents degrés d'intégration interrégionale permettant de nouer des solidarités territoriales, de pérenniser des coopérations et de conduire des projets communs.

1.3. SUR QUEL PERIMETRE COOPERER ?

La coopération interrégionale repose sur la nécessité d'adapter l'action publique aux réalités territoriales. Pour cette raison, il n'existe pas un seul périmètre, quel qu'il soit, pertinent pour tous les projets.

L'interrégionalité se développe naturellement avec les Pays de la Loire dans de nombreux domaines. Mais la coopération peut aussi s'avérer intéressante avec des régions plus éloignées et dont la stratégie de développement est complémentaire à celle de la Bretagne. La proximité géographique peut parfois constituer une difficulté si elle est synonyme de tensions entre les acteurs impliqués.

Il faut également savoir s'adapter aux territoires interrégionaux par nature. Il s'avère, par exemple, indispensable de réfléchir de manière globale au territoire du Pays de Redon en raison de sa situation géographique et de la façon dont il s'est structuré au fil des années. Les acteurs du territoire ont su y créer une dynamique de projets interrégionale et interdépartementale. Cet exemple montre la nécessité de prendre en compte le « territoire vécu ».

Toute coopération nécessite la recherche d'un optimum entre le périmètre souhaitable et celui qui est gérable. L'objectif est ainsi de trouver, dans chaque situation, l'interrégionalité pertinente avec le bon équilibre pour favoriser le développement du territoire.

2. LA DYNAMIQUE DE COOPERATION EN BRETAGNE

2.1. DES DOMAINES DE COOPERATIONS PRIVILEGIES

La recherche et l'innovation font l'objet de très nombreuses coopérations interrégionales entre Bretagne et Pays de la Loire. L'impulsion vient de la volonté affirmée ou de la nécessité des acteurs de coopérer avec leurs voisins. Les échanges et les idées qui circulent font de la recherche une dynamique coopérative et les partenaires pertinents sont identifiés indépendamment des frontières administratives. Les Conseils régionaux de Bretagne et des Pays de la Loire ont fait le choix d'accompagner ce mouvement et d'interrégionaliser plusieurs dispositifs de recherche et d'innovation, notamment leurs pôles de compétitivité et leur société d'accélération du transfert de technologies (SATT Ouest Valorisation). Au cœur d'un enjeu majeur pour les territoires, la recherche agronomique se révèle être particulièrement porteuse de coopérations interrégionales.

Les coopérations interrégionales en matière de formation, initiale et continue, restent actuellement relativement marginales au regard d'autres coopérations. Cependant, la constitution récente de la Communauté d'universités et établissements interrégionale « Université Bretagne Loire » (ComUE UBL) devrait changer la donne en ce qui concerne l'enseignement supérieur en Bretagne et en Pays de la Loire.

A l'origine d'une forte concurrence entre les territoires pour attirer l'activité et l'emploi, le développement économique est néanmoins un élément important des coopérations interrégionales. La proximité des territoires et des économies régionales induit des interconnexions entre entreprises et structures actrices du développement économique, qui agissent sans se préoccuper du découpage administratif régional ou départemental. Elles coopèrent quand la nécessité s'en fait sentir afin de se renforcer et d'attirer de nouveaux acteurs économiques dans l'Ouest de la France. Dans ce domaine, les Régions ont fait le choix de passer d'une logique de compétition permanente à une « coopération compétitive ».

Lorsque les caractéristiques naturelles du territoire ne correspondent pas aux limites administratives de la région, les projets, liés à la gestion de l'eau par exemple, sont traités dans un cadre

interrégional. Ces coopérations peuvent être qualifiées « de fait » car elles sont liées aux caractéristiques physiques du territoire et sont imposées par la géographie.

Le domaine des transports fait l'objet de coopérations emblématiques qui visent à répondre à la périphéricité de la Bretagne et à rapprocher les deux régions. Le projet de Ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire a été rendu possible par les échanges entre collectivités qui ont intégré des aspects d'aménagement du territoire dépassant la seule question des infrastructures. Le projet Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire (LNOBPL) constitue un prolongement de cette coopération.

Enjeu interrégional par nature, la mer n'a pas de frontière. Ainsi, la Stratégie nationale pour la mer et le littoral est mise en œuvre par l'Etat pour la Bretagne et les Pays de la Loire à l'échelle de la façade maritime Nord-Atlantique Manche-Ouest qui intègre les côtes de la Manche, les côtes sud de la Bretagne et le littoral ligérien. Si les questions maritimes sont le fruit de multiples coopérations interrégionales, elles sont aussi l'objet de fortes concurrences entre les Régions lorsqu'il s'agit de développement économique et d'emploi.

Enfin, dans le domaine de la santé, on recense de nombreuses coopérations qui répondent souvent à une nécessité d'expertise ou de mutualisation autour de matériels ou de compétences extrêmement spécialisés.

2.2. LES ELEMENTS MOTEURS ET LES FREINS AUX COOPERATIONS INTERREGIONALES

2.2.1. *Les éléments moteurs*

De multiples facteurs sont moteurs dans la dynamique de coopération interrégionale, notamment la proximité ou la possibilité de convergence des stratégies de développement économique des deux Régions et des acteurs. Plusieurs porteurs de projets évoquent également le rôle joué par la proximité historique et culturelle avec les Pays de la Loire.

Par ailleurs, certaines coopérations découlent de la notion de subsidiarité, telle qu'elle est portée par les collectivités territoriales, qui implique que la décision soit prise par l'autorité publique compétente la plus proche pour résoudre un problème. On recherche donc le niveau pertinent pour mener l'action publique au plus près des citoyens. Mais si une problématique excède les compétences d'un échelon de décision, celle-ci est prise à un niveau supérieur plus adapté pour la traiter et des coopérations interrégionales peuvent être mises en place. La coopération menée dans le cadre du GIS Biogenouest permet, par exemple, d'obtenir de manière coordonnée des équipements de très haute technologie que les établissements ne pourraient pas obtenir seuls au niveau régional.

Le mode de financement des projets en tant que tel incite, voire rend parfois obligatoire la coopération, notamment dans le domaine de la recherche. Toutes les modalités de financement des projets par l'Etat ou l'Union européenne encouragent les chercheurs à se rapprocher et à coopérer sur des périmètres variables.

Enfin, la connaissance de l'autre et les relations interpersonnelles jouent un rôle prépondérant dans le développement et la réussite des coopérations. L'interrégionalité repose sur les volontés de femmes et d'hommes qui estiment qu'ils feront mieux ensemble.

2.2.2. Les freins

La coopération exige d'accepter une forme d'acculturation et de trouver un langage commun. En revanche, décréter l'interrégionalité peut créer des antagonismes et des tensions qui rendent toute coopération illusoire. Les différences dans les habitudes de travail peuvent causer certaines difficultés organisationnelles et constituer un frein aux coopérations.

Au stade de la mise en œuvre, le contexte général de diminution des financements publics alloués aux projets constitue un obstacle pour certaines coopérations qui peinent à boucler leur plan de financement.

La dynamique de coopération peut également être freinée par des limites inhérentes aux stratégies de marketing territorial ou à la concurrence entre Régions. Même si les enjeux de développement régional peuvent sembler proches entre les deux Régions, les objectifs poursuivis et les stratégies permettant de les atteindre peuvent être très différents. Les Régions sont inévitablement en compétition autour des problématiques de développement économique, d'attractivité, d'innovation, d'internationalisation ainsi que pour attirer des emplois et des financements publics.

3. LES STRATEGIES DES ACTEURS PUBLICS

3.1. UNE IMPULSION DE L'ÉTAT EN NET REcul

L'Etat a longtemps encouragé la dynamique de coopération interrégionale sous l'impulsion de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui avait mis en place des Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire entre 1998 et 2000. Cette stratégie découpait le territoire français en 6 grandes zones interrégionales dont le « Grand Ouest » qui concernait les Régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes. A la même époque, l'Etat prévoyait la mise en place de Contrats de plan interrégionaux ou de volets interrégionaux dans les Contrats de plan Etat-Région. Depuis le milieu des années 2000, tous ces dispositifs ont disparu.

En 2016, il n'existe pas de stratégie qui soit multithématique et traite globalement du Grand Ouest comme un tout. En revanche, il existe des approches thématiques spécifiques à cette échelle. Dans le domaine des infrastructures, une étude a par exemple été menée sur les déplacements dans le Grand Ouest à l'horizon 2040. De surcroît, l'Etat ne met plus à disposition de moyens financiers et humains spécifiques pour travailler sur les problématiques interrégionales.

On constate, en revanche, une autre évolution qui a des incidences sur la dynamique interrégionale. En effet, depuis plusieurs années, l'Etat considère que certaines problématiques spécifiques dépassent le niveau régional. Dans ce cas, l'échelle de travail des services concernés s'élargit et les études sont plus fréquemment effectuées sur des territoires larges : environnement, énergies renouvelables, questions maritimes, gestion de l'eau, défense, santé...

Il résulte de cette décision nationale la création de structures interrégionales. Il ne s'agit pas à proprement parler de coopérations car elles ne découlent pas de la volonté des acteurs de travailler ensemble. En revanche, cela peut avoir des conséquences sur d'autres coopérations si les porteurs de projets adaptent leur périmètre d'action à ces évolutions.

3.2. UNE STRATEGIE DE LA REGION EN EQUILIBRE

La démarche de coopération est traditionnellement présente en Bretagne et cela se reflète fortement dans les coopérations interrégionales portées par le Conseil régional de Bretagne.

Les Régions Bretagne et Pays de la Loire ont ainsi, depuis plusieurs années, appuyé une dynamique d'interrégionalisation de leurs pôles de compétitivité et soutiennent activement de nombreux projets de coopération entre partenaires des deux régions dans les domaines maritime, de la recherche, de l'enseignement supérieur, des transports, ou encore de l'agroalimentaire.

Des déplacements communs à l'étranger sont organisés pour les acteurs économiques et des campagnes de communication conjointes menées pour une meilleure promotion touristique. Sur des problématiques très concrètes, comme toutes celles touchant au Pays de Redon, les échanges entre Conseils régionaux sont fréquents.

Mais dans le même temps, il arrive que le Conseil régional se positionne individuellement s'il considère que ses intérêts sont mieux défendus. La Région Bretagne a, par exemple, fait le choix en 2015 de sortir de l'Espace interrégional européen qui regroupait les Régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes à Bruxelles. La Région a souhaité faire évoluer sa représentation auprès des instances européennes et retrouver un périmètre régional. Ce choix vise à lui donner plus de possibilités quant aux partenaires avec lesquels coopérer, selon les sujets abordés, au niveau européen.

Le CESER constate que la stratégie de coopération interrégionale du Conseil régional de Bretagne est peu lisible. En matière de développement économique, elle repose sur le concept de « coopération compétitive » ou « coopétition », un équilibre délicat entre concurrence et coopération. Le portage politique est à géométrie variable selon les domaines, les acteurs en présence et les personnalités en charge des dossiers. On observe à la fois une dynamique croissante de marketing territorial et de positionnement individuel des Régions qui sont en concurrence, mais également une ambition réelle de coopérer dans certains domaines.

Néanmoins, une fois ces limites posées, il est incontestable que l'implication du Conseil régional de Bretagne est primordiale dans la réussite de nombreuses coopérations existantes. Les Régions ont pris le relais de l'Etat lorsque celui-ci a, peu à peu, diminué son soutien aux acteurs des territoires qui réclamaient une interrégionalisation croissante.

4. LES ENJEUX DE LA COOPERATION POUR LA BRETAGNE

4.1. QUELLE PLUS-VALUE POUR LA BRETAGNE ?

Dans un contexte économique et social difficile à l'échelle nationale, la Bretagne a intérêt à coopérer. Elle gagne à développer une complémentarité plutôt qu'à être en concurrence avec d'autres Régions.

Certains secteurs très concurrentiels, autour de l'attractivité économique et de l'emploi, restent sensibles. En revanche, la concurrence ne doit pas empêcher le dialogue entre les acteurs publics du territoire sur l'ensemble des domaines dans lesquels la coopération est indispensable.

Le développement de la Bretagne en Europe passe par l'innovation et la capacité à trouver la bonne solution et le périmètre d'action pertinent au bon moment. Les entreprises, le monde de la recherche, de l'innovation, de l'environnement ou encore de l'enseignement supérieur sont demandeurs de réflexions partagées à une échelle qui dépasse le périmètre régional.

Sur les territoires et les projets par nature interrégionaux, il est nécessaire de penser la cohérence et la lisibilité des approches. L'action publique doit être harmonisée quand cela s'avère nécessaire pour les habitants ou les usagers. Par exemple, la convergence des politiques de transport pour les TER interrégionaux est à approfondir.

De plus, les soutiens apportés aux acteurs économiques ne doivent pas présenter de différence trop importante, d'autant plus dans certains secteurs qui échangent beaucoup comme l'agriculture ou la recherche.

Par ailleurs, une certaine masse critique doit souvent être atteinte pour que des projets puissent voir le jour, notamment dans les domaines de l'innovation et de la recherche sur des sujets très spécialisés. La mutualisation de moyens financiers et techniques permet la réalisation d'ouvrages ferroviaires structurants pour la Bretagne et qui sont une des réponses à sa périphéricité. La coopération avec la Région Pays de la Loire à l'international permet aussi d'augmenter l'attractivité du territoire et de créer des débouchés pour les acteurs économiques.

L'intelligence collective et la capacité à faire se confronter les idées sont une richesse pour le territoire et vont dans le sens de l'intérêt général. Toutes les coopérations consistant à diffuser des savoir-faire ou à échanger des bonnes pratiques ont une plus-value culturelle et humaine. Meilleure est la connaissance de l'autre, plus grande est la volonté de travailler ensemble. De surcroît, coopérer et faire confiance permettent de lever des freins au bon déroulement de projets ambitieux. Cela rend primordial le dialogue et l'échange entre les collectivités.

Un périmètre élargi peut par ailleurs permettre d'améliorer l'offre de services publics dans les cas où la coopération et la coordination accroissent l'accès à des services ultra-spécialisés dont il n'est pas envisageable de doter tous les territoires. L'égalité d'accès aux services est alors améliorée sur un espace plus vaste que celui d'une seule région.

Les coopérations analysées par le CESER au cours de cette étude confirment la nécessité de transcender les découpages administratifs en adaptant les espaces de coopération aux territoires vécus.

4.2. PROPOSITIONS POUR DES COOPERATIONS INTERREGIONALES ACTIVES

La coopération est un enjeu fondamental du développement régional. Elle augmente les moyens et la légitimité de nombreux acteurs du territoire et des collectivités territoriales.

Les acteurs publics sont confrontés à un contexte mondialisé, dans lequel il faut trouver le bon positionnement, le périmètre adéquat et les partenaires pertinents. Mais nombreux aussi sont les citoyens qui attendent une politique publique menée au plus proche des territoires et de leurs besoins.

La réforme territoriale en France redessine le périmètre et les compétences de nombreuses collectivités. La région Bretagne peut profiter de la stabilité de son périmètre pour développer des coopérations actives.

A cet effet, le CESER synthétise ici les principaux enjeux des coopérations interrégionales entre Bretagne et Pays de la Loire en les accompagnants de propositions visant à les encourager.

4.2.1. *Affirmer la souplesse et la diversité des formes de coopération tout en s'adaptant aux réalités du territoire*

- Rechercher le cadre pertinent pour chaque coopération

Le cadre pertinent pour les coopérations est à géométrie variable et doit être analysé et construit au cas par cas. Il n'y a pas une seule bonne échelle de coopération valable pour tous les projets, ni un seul ensemble de partenaires pertinents.

→ Adapter le soutien des collectivités territoriales à la réalité des projets de coopération et au contexte, indépendamment du découpage administratif.

- Rapprocher au maximum territoire vécu et territoire de l'action publique sur les zones limitrophes

Tous les leviers possibles doivent être utilisés pour faciliter la vie des habitants et s'adapter à la réalité des mobilités, notamment entre les deux métropoles de Nantes et Rennes. L'enjeu réside dans une meilleure adéquation entre les notions de territoires de l'action publique et de territoires vécus.

De manière générale, des choix politiques différents sont faits dans chacune des collectivités territoriales. Il faut veiller à ce que les porteurs de projets amenés à collaborer ne soient pas confrontés à des pratiques trop différenciées sur des problématiques ou territoires très proches. Ainsi, les échanges autour des pôles de compétitivité, de l'enseignement supérieur ou du Pays de Redon devront être consolidés.

→ Anticiper afin d'organiser une meilleure concertation entre l'Etat et les Conseils régionaux sur les volets territoriaux des CPER concernant les territoires limitrophes.

→ Harmoniser la politique territoriale des deux Conseils régionaux sur les territoires limitrophes afin de répondre conjointement aux problématiques interrégionales.

→ Faciliter au maximum l'accès au service public et l'harmonisation des dispositifs pour les usagers des zones limitrophes en adéquation avec le territoire vécu.

4.2.2. *Favoriser un dialogue pérenne entre collectivités territoriales, État et société civile*

- Favoriser les échanges entre exécutifs

Le modèle de discussion entre élus qui existe depuis longtemps au sein du B16 en Bretagne a inspiré la création des nouvelles Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) dans la loi MAPTAM³. Ce cadre initialement informel a permis de dialoguer sur des sujets parfois sensibles sur lesquels les interlocuteurs avaient des intérêts ou des points de vue pouvant être divergents. En s'inspirant de cette expérience, il est nécessaire de trouver un cadre assez souple et adaptable de discussion avec les collectivités des Pays de la Loire afin d'évoquer les sujets d'intérêt interrégional. La discussion est incontournable pour pouvoir envisager de développer les coopérations souhaitables, voire indispensables, pour la Bretagne. Elle seule favorise la compréhension au service de l'intérêt général.

→ Créer le cadre adéquat pour permettre des échanges réguliers entre exécutifs régionaux sur les sujets interrégionaux stratégiques.

→ Inviter l'Etat et les Conseil régionaux à organiser une concertation lors de l'élaboration des CPER des deux Régions concernant les projets de coopération interrégionale.

- Impliquer la société civile

Les organisations représentatives de la société civile s'inscrivent depuis longtemps dans une démarche volontaire de coopération interrégionale. Les CESER se sont, par exemple, engagés dans une démarche de coopération à l'échelle de la façade atlantique française au sein de l'association des CESER de l'Atlantique et travaillent autour de préoccupations communes. Ils souhaitent poursuivre et approfondir cette dynamique afin de promouvoir toujours plus les échanges. Les chambres d'agriculture ou les acteurs de la pêche et de la conchyliculture sont également impliqués dans des démarches similaires.

Cette dynamique d'échanges et cette démarche visant à créer de l'intelligence collective peuvent enrichir les réflexions sur les coopérations interrégionales à développer.

Dans la même logique que dans le rapport « Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité - 26 initiatives et des éléments de méthode » de février 2016, le CESER formule le souhait que la société civile organisée soit associée à la démarche de dialogue en matière de coopération interrégionale.

→ Associer de façon pérenne la société civile, notamment ses organisations représentatives, aux réflexions sur la coopération interrégionale.

4.2.3. Affirmer une stratégie régionale de coopération

- Analyser les besoins du territoire

L'analyse des besoins du territoire est un préalable indispensable à toute réflexion sur les coopérations interrégionales. Sur la base des diagnostics du territoire déjà réalisés (par exemple lors de l'élaboration de la SRDEII⁴ ou encore l'analyse AFOM⁵ préalable à la construction des programmes

³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁴ Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

⁵ Atouts-Forces-Menaces-Faiblesses

opérationnels des fonds structurels et d'investissement européens), il faut analyser les problématiques auxquelles la Région ne peut pas répondre seule et pour lesquelles il est nécessaire de travailler avec des Régions partenaires. Autrement dit, quels sont les sujets qui ne peuvent pas être traités à l'échelle exclusivement régionale ? Il est indispensable de coopérer quand l'intérêt pour le territoire est plus grand, en lien avec la notion de subsidiarité. Dans le même temps, il est nécessaire d'observer l'échelle correspondant le mieux aux territoires vécus.

→ Identifier les enjeux propres à la Bretagne nécessitant de mettre en place des coopérations interrégionales.

- Un enjeu identifié par le CESER : la spécificité du domaine de la formation

La formation professionnelle, initiale et continue, est un enjeu central pour l'emploi, d'autant plus dans la situation économique et sociale actuelle. Ce domaine faisait déjà partie des enjeux identifiés dans l'étude de 2009, et force est de constater qu'il y a toujours très peu de coopérations autour de la formation. Or l'accès à l'offre de formation doit être le plus large possible pour les demandeurs d'emploi et les personnes en reconversion. Le fait qu'il s'agisse d'une compétence du Conseil régional ne doit pas limiter l'accès aux formations disponibles sur un autre territoire dans les domaines hyperspécialisés. Une certaine souplesse et une plus grande coordination entre Régions voisines sont nécessaires dans un domaine qui ne fait pas l'objet de nombreuses coopérations.

→ Conduire une réflexion sur les coopérations à mener dans le domaine de la formation professionnelle, initiale et continue, en particulier dans les domaines hyperspécialisés.

- Avoir une vision transversale de l'existant

Le CESER de Bretagne a fait le constat au cours de ses travaux de la difficulté d'obtenir une information transversale sur les coopérations interrégionales menées avec les Pays de la Loire. Il est complexe de les analyser sans une information complète et régulièrement actualisée.

Mais cette vision transversale requiert des moyens humains qui permettront un suivi stratégique global et non pas uniquement thématique et ponctuel. L'Etat n'assurant plus cette mission depuis la disparition des MIIAT⁶, le Conseil régional doit s'emparer de cette question et se donner les moyens d'assurer un suivi efficace de la situation.

→ Créer ou flécher un poste au sein du Conseil régional de Bretagne pour effectuer un recensement et un suivi régulier des coopérations interrégionales dans les différents domaines de compétence de la Région afin d'avoir une vision transversale du sujet.

→ Réaliser une synthèse générale de la dynamique de coopération interrégionale lors de l'élaboration des documents structurants pour le Conseil régional (orientations budgétaires, budget primitif, rapport d'activité et de développement durable).

- Définir une stratégie et en faire une véritable politique publique

Sur la base de l'analyse des besoins pour la région et d'une vision transversale consolidée de la situation, une réflexion pourra être menée sur une stratégie transversale interrégionale. Ainsi, selon

⁶ Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire

les sujets, le périmètre pertinent pourra être évalué : Quelles « faiblesses » et « menaces » peuvent être comblées par l'interrégionalité ? Quels sont les types d'acteurs à impliquer ?

A partir de cette analyse de la situation, il sera également possible de déterminer le bon périmètre pour une coopération. Est-ce que les partenaires les plus pertinents se situent en Pays de la Loire ? A une échelle plus large ? Ou sur un autre territoire qui développe des projets complémentaires, y compris à une échelle européenne ?

La politique de coopération interrégionale ne doit pas être menée de façon empirique mais devenir une véritable politique publique au service du territoire. Tout en gardant la souplesse des coopérations, il y a un enjeu fort à développer une stratégie régionale.

→ Définir une stratégie régionale de coopération interrégionale.

- Suivre la dynamique territoriale et en évaluer les résultats

Une fois le panorama des coopérations établi et la stratégie régionale définie, un suivi et une évaluation régulière de cette politique publique devront être menés. En évaluant les retombées des coopérations sur le territoire et ses habitants, il sera alors possible d'adapter et d'optimiser la politique régionale de coopération interrégionale.

→ Mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation de la politique de coopération interrégionale.

13 préconisations

à l'attention du Conseil régional de Bretagne et des acteurs du territoire.

→ Affirmer la souplesse et la diversité des formes de coopération tout en s'adaptant aux réalités du territoire

1. Adapter le soutien des collectivités territoriales à la réalité des projets de coopération et au contexte, indépendamment du découpage administratif.
2. Anticiper afin d'organiser une meilleure concertation entre l'Etat et les Conseils régionaux sur les volets territoriaux des CPER concernant les territoires limitrophes.
3. Harmoniser la politique territoriale des deux Conseils régionaux sur les territoires limitrophes afin de répondre conjointement aux problématiques interrégionales.
4. Faciliter au maximum l'accès au service public et l'harmonisation des dispositifs pour les usagers des zones limitrophes en adéquation avec le territoire vécu.

→ Favoriser un dialogue pérenne entre collectivités territoriales, Etat et société civile

5. Créer le cadre adéquat pour permettre des échanges réguliers entre exécutifs régionaux sur les sujets interrégionaux stratégiques.
6. Inviter l'Etat et les Conseils régionaux à organiser une concertation lors de l'élaboration des CPER des deux Régions concernant les projets de coopération interrégionale.
7. Associer de façon pérenne la société civile, notamment ses organisations représentatives, aux réflexions sur la coopération interrégionale.

→ Affirmer une stratégie régionale de coopération

8. Identifier les enjeux propres à la Bretagne nécessitant de mettre en place des coopérations interrégionales.
9. Conduire une réflexion sur les coopérations à mener dans le domaine de la formation professionnelle, initiale et continue, en particulier dans les domaines hyperspécialisés.
10. Créer ou flécher un poste au sein du Conseil régional de Bretagne pour effectuer un recensement et un suivi régulier des coopérations interrégionales dans les différents domaines de compétence de la Région afin d'avoir une vision transversale du sujet.
11. Réaliser une synthèse générale de la dynamique de coopération interrégionale lors de l'élaboration des documents structurants pour le Conseil régional (orientations budgétaires, budget primitif, rapport d'activité et de développement durable)
12. Définir une stratégie régionale de coopération interrégionale.
13. Mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation de la politique de coopération interrégionale.

Vote sur la synthèse de l'étude du CESER
« Les dynamiques de coopération
interrégionale Bretagne- Pays de la Loire »

Nombre de votants : 101

Ont voté pour l'avis du CESER : 98

Valérie FRIBOLLE (CCIR), René LE PAPE (CCIR), Jean-François LE TALLEC (CCIR), Dominique LECOMTE (CCIR), Evelyne LUCAS (CCIR), Emmanuel THAUNIER (CCIR), Edwige KERBORIOU (CRAB), Jacques JAOUEN (CRAB), Nathalie MARCHAND (CRAB), Michel GUEGUEN (CRMA), Louis NOEL (CRMA), Emmanuelle TOURILLON (CRMA), Patrick CARE (UE-MEDEF), Béatrice COCHARD (UE-MEDEF), Christine LE GAL (UE-MEDEF), Lucien TRAON (CGPME), Didier LUCAS (Par accord FRSEA-CRJA), Franck PELLERIN (Par accord FRSEA-CRJA), Henri DAUCE (Confédération paysanne de l'ouest), Pierre LEC'HVIEN (Coordination rurale), Elisabeth HERVE (Par accord FRCIVAM-IBB), Jean-Yves LABBE (Bretagne pôle naval), Gérald HUSSENOT (CRPMEM), Olivier LE NEZET (CRPMEM), Hervé JENOT (Par accord Comités régionaux de la conchyliculture de Bretagne nord et Bretagne sud), Philippe LE ROUX (UNAPL), Sylvère QUILLEROU (CNPL), Joëlle DEGUILLAUME (Par accord entre les Unions régionales des professionnels de santé URPS), Jean-Philippe DUPONT (Par accord SNCF-RTF-EDF-ERDF-RTE-GDF-SUEZ-La Poste), Isabelle AMAUGER (URSCOP), Martial WESLY (Comité régional de la fédération bancaire française), Françoise BOUJARD (CFDT), Michel CARADEC (CFDT), Norbert HELLUY (CFDT), Marie-Madeleine HINAULT (CFDT), Patrick JAGAILLE (CFDT), Chantal JOUNEAUX (CFDT), Véronique LAUTREDOU (CFDT), Véronique LE FAUCHEUR (CFDT), Thierry LEMETAYER (CFDT), Catherine LONEUX (CFDT), Gilles POUPARD (CFDT), David RIOU (CFDT), Marie-Pierre SINOU (CFDT), Joël SIRY (CFDT), Jacques UGUEN (CFDT), Patrice BOUDET (CGT), Jean Edmond COATRIEUX (CGT), Claudine CORNIL (CGT), Stéphane CREACH (CGT), Corine FERREIRA (CGT), Françoise LE LOARER (CGT), Thierry LENEVEU (CGT), Jean-Luc PELTIER (CGT), Nadine SAOUTI (CGT), Marie-France THOMAS (CGT), Gaëlle URVOAS (CGT), Joël JOSSELIN (FO), Annie KERHAIGNON (FO), Eric LE COURTOIS (FO), Fabrice LERESTIF (FO), Pierrick SIMON (FO), Annie COTTIER (CFTC), Pierre EUZENES (CFTC), Catherine TANVET (CFE-CGC), Jean-Marc CLERY (FSU), Lionel LE BORGNE (URAF), Annie GUILLERME (URCIDFF), Nadia LAPORTE (FCPE), Guylaine ROBERT (APEL), Isabelle TOXE (Par accord URAPEI-CREAI), Marie-Martine LIPS (CRESS), Pierre BARBIER (Coordination des associations de solidarité internationale), Jacqueline PALIN (CROS), Jean KERHOAS (Nautisme en Bretagne), François HERVIEUX (Par accord CLCV-UFC - Que choisir), Michel MORVANT (Union régionale des PACT-ARIM et Habitat et développement en Bretagne), Hervé LATIMIER (Kevre Breizh), Patrice RABINE (Théâtre de Folle Pensée), Alain LE FUR (UNAT), Carole LE BECHEC (Réseau Cohérence), Jean-Emile GOMBERT (Par accord entre les Universités de Bretagne), Pascal OLIVARD (Par accord entre les Universités de Bretagne), Alain CHARRAUD (Conférence des directeurs des Grandes écoles de Bretagne), Anne-Claude LEFEBVRE (Par accord CRITT-centres techniques de Bretagne), Jean LE TRAON (IRT B-COM), Patrick HERPIN (INRA), Yann-Hervé DE ROECK (FEM), Bertrand LAOT (Union régionale de la Mutualité française), Didier GILBERT (Par accord CPAM-CAF-RSI-MSA), Bernard GAILLARD (CRSA), Yannick HERVE (CRAJEP), Marie-Pascale DELEUME (Association Eau et rivières de Bretagne), Jean-Yves PIRIOU (Association Eau et rivières de Bretagne), Daniel PIQUET-PELLORCE (Bretagne vivante), Alain THOMAS (Bretagne vivante), Jean-Yves MOELO (Personnalité qualifiée environnement et développement durable), Chantal BEVILLON (Personnalité qualifiée)

Ont voté contre l'avis du CESER : 0

Se sont abstenus : 3

Serge LE QUEAU (SOLIDAIRES), Viviane SERRANO (SOLIDAIRES), Antoine DOSDAT (IFREMER)

ADOPTÉE À L'UNANIMITÉ

***EXPRESSION DES MEMBRES EN SEANCE :
COMMUNICATIONS ECRITES***



**INTERVENTION de M. Patrice BOUDET
(Comité régional CGT-FO de Bretagne)**

Pour la CGT, la question des coopérations entre les territoires et leurs différents acteurs, quel que soit le domaine, constitue un enjeu important dans un contexte économique, social et environnemental qui ne cesse de se dégrader.

A cet égard, l'étude qui nous est présentée aujourd'hui dresse un état des lieux intéressant et, même si celui-ci n'est pas exhaustif, il constitue un point d'appui pertinent pour donner une nouvelle dimension aux coopérations interrégionales qui, pour la CGT doivent dépasser le seul périmètre des relations entre la Bretagne et les Pays de la Loire.

Comme le montre cette étude, les coopérations interrégionales souffrent parfois d'un intérêt limité des acteurs régionaux notamment dans les domaines où la concurrence économique est particulièrement vive. Le terme de « coopération compétitive » repris dans cette étude illustre d'ailleurs la manière dont les pouvoirs publics abordent cette question des coopérations. En outre ce constat doit prendre en compte le contexte actuel de réduction budgétaire, la multiplication des niveaux de décision -conséquence de décentralisations mal abouties-, la complexification des modalités de financement qui, pour les porteurs de projets, deviennent incompréhensibles. Cette situation donne trop souvent l'impression d'un véritable attermoiement dans la décision publique.

Pour la CGT, alors même que trop de territoires subissent les conséquences de la compétition à l'œuvre dans tous les secteurs d'activités, jouer la carte de la complémentarité des politiques publiques dans des domaines tels que le développement économique, l'emploi, la formation, l'aménagement solidaire et durable des territoires constitue une réponse indispensable dans l'intérêt des populations concernées. Sans doute aurait-il été intéressant aussi de s'interroger sur le domaine lié à la culture.

Pour la CGT, tant les Régions que l'État doivent être moteur dans la mise en œuvre des coopérations et on ne peut qu'approuver ce rapport concernant l'attention particulière qui doit être portée au traitement des territoires interrégionaux dont les populations peuvent subir des disparités de toutes natures en raison de traitements différenciés singulièrement dans l'accessibilité et dans l'offre de services public.

Comme l'affirme le rapport, l'État dans ses responsabilités nationales doit être au premier rang dans ses domaines de responsabilités, le fédérateur et l'animateur de l'action publique interrégionale. Au-delà de la seule coordination de l'action publique en Bretagne, il doit susciter la réflexion et proposer les politiques et équipements structurants à cette échelle.

Une fois de plus, cette étude renforce notre conviction que la réponse aux besoins des populations passe par une plus grande implication citoyenne et la CGT fait sienne la proposition du rapport d'associer de façon pérenne la société civile aux réflexions dans le domaine des coopérations régionales.

Dans le contexte actuel cette démarche est indispensable car elle permettra la

reconstruction sur des bases solides du développement économique et social des territoires.

Pour conclure, nous réitérons notre accord avec le contenu de la synthèse sur toutes ces questions ainsi que sur la nécessité de définir une véritable stratégie publique en matière de coopérations en réponse aux besoins du territoire et in-fine des populations.