



## Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité

### Les principales propositions du CESER

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. À 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.

### I 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.

# ↳ 47,7 millions d'euros

C'est le montant de la baisse de la dotation globale de fonctionnement aux communes de Bretagne entre 2014 et 2015.

## I 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.

# 67 Communautés de communes ou d'agglomération

sont concernées par un projet de fusion en Bretagne (sur un total de 101)

## I 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. À 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.

## I 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 usager.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.

## I 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'État 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.

# 51 membres composent la CTAP

au moment de son installation : Président.e.s du Conseil régional, des 4 Conseils départementaux, des 2 Métropoles et des Communautés d'agglomérations ou de communes de plus de 30 000 habitants, ainsi que des représentant.e.s des autres collectivités.

## I Deux objectifs majeurs : efficacité et solidarité territoriale

Le CESER propose deux principes communs à ces projets guidés par l'intérêt collectif. À 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.

## I Les principales propositions du CESER

- 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.
- 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 citoyen.ne.s aux débats sur les réorganisations, afin de bénéficier de leur expertise d'usagers.ères 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.

### Rapporteurs

Marie-Martine LIPS, Marie-Pierre SINOU et Martial WESLY

### Contacts

Pierre YACGER, directeur adjoint

T. : 02 99 87 17 64

[pierre.yacger@region-bretagne.fr](mailto:pierre.yacger@region-bretagne.fr)



## CESER

Conseil économique, social  
et environnemental régional

[www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)

Les études du CESER peuvent faire l'objet de présentations publiques sur simple demande.

7, rue du Général Guillaudot - CS 26 918 - 35 069 Rennes Cedex

T. : 02 99 87 18 75 - [ceser@region-bretagne.fr](mailto:ceser@region-bretagne.fr) - [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)