



Les dynamiques de coopération interrégionale Bretagne - Pays de la Loire

Rapporteur
M. Jean-Luc PELTIER
Mars 2016



CESER
Conseil économique, social
et environnemental régional

Les dynamiques de coopération interrégionale Bretagne – Pays de la Loire

**Les derniers rapports du groupe de travail des correspondants
« Europe – Coopérations » du CESER de Bretagne**

- *Les coopérations interrégionales de proximité*

Rapporteur : M. Alain LE MENN (2009)

- *Pour une meilleure utilisation des fonds européens en Bretagne*

Rapporteurs : M. Gilbert BLANCHARD et M. Michel MAILLARD (2012)

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

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

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, venez visiter le site Internet :
<http://www.ceser-bretagne.fr>

Mars 2016

Avant-propos

Depuis de nombreuses années, le CESER défend l'idée que les coopérations interrégionales doivent être un élément moteur des politiques publiques.

Il n'existe, en effet, pas de limites administratives « idéales » permettant de répondre à l'ensemble des enjeux de l'action publique et l'efficacité est à rechercher dans la complémentarité et les coopérations entre acteurs.

Les politiques publiques en matière de transport, de formation, de santé, d'environnement, de développement économique et de recherche ne peuvent pas se concevoir à la seule échelle régionale, de surcroît dans une économie qui met parfois les territoires, quelle qu'en soit l'échelle, en compétition.

Ainsi, des coopérations entre les régions Bretagne et Pays de la Loire se sont nouées naturellement autour de projets structurants tels que Bretagne à Grande Vitesse, ou à plus long terme autour du projet de Ligne Nouvelle Ouest-Bretagne-Pays de la Loire. Contourner les effets de la périphéricité de la Bretagne a longtemps été un moteur de cette coopération. Sur des sujets comme la maritimité, l'environnement, les limites administratives ont peu de sens. Pour autant, le résultat de l'enquête menée par notre groupe en 2014 et 2015, ainsi que les auditions réalisées, ont montré que l'interrégionalité sur ces sujets relevait souvent plus de l'intervention de l'État que d'une réelle volonté des deux Régions de coopérer. La formation professionnelle est aussi un sujet qui doit faire l'objet d'une attention particulière car peu de coopérations entre la Bretagne et les Pays de la Loire ont émergé de notre travail d'étude alors qu'il y a un réel enjeu, notamment en réponse aux besoins d'emplois des deux régions.

Dans ce contexte, les acteurs dans les territoires mettent en œuvre des coopérations qui deviennent le moteur de leur action. Ces coopérations constituent un atout majeur permettant aux territoires d'adapter leur carte administrative aux évolutions tant économiques que sociales afin de répondre aux besoins des populations qui y vivent. Le travail mené en Pays de Redon constitue à ce titre un exemple intéressant.

Au terme de cette étude, le CESER réaffirme la nécessité de développer les coopérations entre les deux régions Bretagne et Pays de la Loire car celles-ci constituent assurément un réel atout au service de l'action publique. Les auditions réalisées nous ont permis de montrer d'une part que la Bretagne n'a pas attendu les récentes évolutions territoriales pour coopérer avec d'autres régions, et d'autre part ont contribué à enrichir nos propres réflexions sur le

sujet. Nous remercions très sincèrement toutes les personnes qui ont bien voulu contribuer à ce travail.

Cette étude doit aussi l'essentiel à la très forte implication de Fanny Gasc qui a travaillé sans compter dans un délai qui lui a laissé bien peu de marge de manœuvre, qu'elle en soit vivement remerciée, ainsi que Carole Magnen, assistante, pour son travail et sa disponibilité.

Le rapporteur, Jean-Luc PELTIER

Le groupe de travail des correspondants « Europe – Coopérations »

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. Ce travail a été réalisé par le groupe de travail des correspondants « Europe-Coopérations ».

Rapporteur : M. Jean-Luc PELTIER

1. Membres du groupe de travail

- Mme Isabelle AMAUGER
- Mme Béatrice COCHARD
- M. Gérard FERRE
(Jusqu'en février 2016)
- M. Briec GUINARD
- Mme Véronique LAUTREDOU
- Mme Carole LE BECHEC
- Mme Anne LE MENN
- M. Thierry LENEVEU
- M. Fabrice LERESTIF
- M. Thierry MERRET
- M. Jean-Luc PELTIER
- M. Daniel PIQUET-PELLORCE
- M. Sylvère QUILLEROU

2. Assistance technique

- Mme Fanny GASC, cheffe du pôle Europe-Coopérations
- Mme Carole MAGNEN, assistante du pôle Europe-Coopérations
- Mme Veronika KONECNA, stagiaire

Ce rapport a été présenté par les rapporteurs devant l'assemblée du CESER réunie en session plénière le 14 mars 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

Sommaire

Avant-propos

Sommaire

Synthèse

I à XV

Introduction générale

1

Chapitre 1 : Des coopérations interrégionales multiformes
--

1. Pourquoi coopérer ?	9
2. Comment coopérer ?	10
2.1. Le cadre juridique des coopérations interrégionales de proximité	10
2.1.1. Les conséquences des évolutions législatives sur la dynamique de coopération	10
2.1.2. Une diversité d'instruments juridiques	14
2.2. Le mode de fonctionnement des coopérations	22
3. Dans quels domaines coopérer ?	23
3.1. Aperçu général – Tableau des coopérations	23
3.2. Les principaux domaines de coopération	34
3.2.1. Recherche et innovation	34
3.2.2. Formation et enseignement supérieur	41
3.2.3. Développement économique, agriculture, tourisme	46
3.2.4. Aménagement du territoire, environnement, transports	51
3.2.5. Mer et littoral	56
3.2.6. Santé, social	61
3.3. Les coopérations institutionnelles	64
3.3.1. Les coopérations entre collectivités territoriales	64
3.3.2. Les coopérations entre organisations représentatives des acteurs socioprofessionnels	71

Chapitre 2 : Les stratégies de développement des coopérations

1. La dynamique de coopération	77
1.1. Les éléments moteurs	77
1.1.1. Une proximité des économies des territoires	77
1.1.2. Des proximités historiques et culturelles	78
1.1.3. La notion de subsidiarité	79
1.1.4. Les modes de financements	80
1.1.5. Le poids des relations interpersonnelles	81
1.2. Les freins et les limites à la coopération	81
1.2.1. Le frein culturel	81
1.2.2. Des difficultés dans la mise en œuvre : la question du périmètre	82
1.2.3. Des différences de stratégies et d'objectifs	82
1.2.4. La concurrence entre les acteurs	83
2. Les stratégies des acteurs publics pour le développement des coopérations interrégionales	83
2.1. La stratégie de l'État	83
2.2. La stratégie des Conseils régionaux	87
2.3. Focus sur le Pays de Redon	94
3. Les enjeux des coopérations interrégionales pour la Bretagne	98
3.1. L'évolution de la dynamique de coopération depuis 2009	98
3.2. La plus-value des coopérations interrégionales pour la Bretagne	99
3.3. Propositions pour des coopérations interrégionales actives	101
3.3.1. Affirmer la souplesse et la diversité des formes de coopération tout en s'adaptant aux réalités du territoire	102
3.3.2. Favoriser un dialogue pérenne entre collectivités territoriales, Etat et société civile	103
3.3.3. Affirmer une stratégie régionale de coopération	104
Conclusion	107
Auditions	111
Tables	115
Glossaire	117
Liste des tableaux et figures	121
Table des matières	123

Synthèse

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 95 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 coopérations interrégionales multiformes

1.1. Pourquoi coopérer ?

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 coopérer ?

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 périmètre coopérer ?

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 coopération en Bretagne

2.1. Des domaines de coopérations privilégiés

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 éléments moteurs et les freins aux coopérations interrégionales

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 stratégies des acteurs publics

3.1. Une impulsion de l'État en net recul

L'État 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'État 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'État 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'État 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 stratégie de la Région en équilibre

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 coopération 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 coopérations interrégionales 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 accompagnant 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

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

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 Conseils 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 opérationnels des

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

⁵ Atouts-Forces-Menaces-Faiblesses

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.

⁶ Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire

→ 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 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.

Introduction générale

Le CESER de Bretagne a adopté en 2009 une étude sur les coopérations interrégionales de proximité⁷ et a souhaité l'actualiser en 2016 dans un contexte général d'évolution des périmètres et des compétences des Régions.

Les contours des régions Bretagne et Pays de la Loire n'ont pas été modifiés par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions⁸ ; néanmoins, la réalité des coopérations interrégionales a évolué au fil des années.

Indépendamment du découpage territorial, des relations se tissent autour d'enjeux de développement ou d'aménagement communs. La mobilité des habitants entre les différents territoires, et plus particulièrement entre les villes, est grandissante et contribue également à estomper les frontières. Comme l'indiquait récemment Yves Morvan, « *tous ces flux et réseaux qui relient les acteurs au-delà des frontières bousculent les géographies, agrandissent les territoires et rendent ainsi bien insignifiante une représentation métrique des espaces régionaux* »⁹.

Certaines caractéristiques intrinsèques à la Bretagne rendent les coopérations avec les régions voisines essentielles. La maritimité de la Bretagne ou encore la géographie de ses cours d'eau sont à l'origine d'échanges avec les Pays de la Loire autour de nombreux projets. La coopération est en outre le reflet de la volonté des acteurs de mener des projets ensemble. A une échelle plus locale, un territoire comme celui du Pays de Redon-Bretagne sud¹⁰ ne peut se développer qu'à condition de prendre en compte sa dimension à la fois interdépartementale et interrégionale.

Dans ce contexte changeant et devant les défis à relever pour les Conseils régionaux dans les années à venir, l'objectif de cette étude est de mieux connaître les domaines de coopération entre les régions Bretagne et Pays de la Loire, d'en caractériser l'évolution depuis 2009, de préciser le cadre juridique dans lequel elles se développent et les enjeux et tendances propres à la Bretagne.

Le CESER s'est penché sur le détail de ces coopérations interrégionales, leurs objectifs et leurs modalités de gouvernance. Il a analysé leurs moteurs de développement ou encore les freins et les limites auxquels elles sont confrontées.

⁷ CESER de Bretagne, mars 2009. *Les coopérations interrégionales de proximité*. Rapporteur : M. Alain LE MENN.

⁸ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁹ Ouest-France, 30 novembre 2015.

¹⁰ Anciennement Pays de Redon et Vilaine.

En 2009, le travail conduit par le CESER ne traitait que des coopérations impliquant les Conseils régionaux. Il est ici élargi à l'ensemble des coopérations impliquant des acteurs publics ou bénéficiant de fonds publics.

Ainsi ont été analysées les coopérations répondant à l'un de ces deux critères :

- tout accord ou position commune entre plusieurs collectivités de Bretagne ou des Pays de la Loire sur un projet, une action ou une politique bien définie ;
- tout projet portant sur les deux régions et bénéficiant d'un cofinancement public.

Le CESER a choisi ici de se concentrer plus particulièrement sur les coopérations entre les régions Bretagne et Pays de la Loire. Le périmètre géographique étant différent, il ne s'agit pas d'une actualisation de l'étude de 2009¹¹ à proprement parler mais bien d'une étude complémentaire sur la dynamique globale de coopération.

Le recensement des coopérations a été rendu possible par la réalisation d'une enquête par questionnaire, envoyée aux 119 membres du CESER ainsi qu'à 120 organismes en Bretagne identifiés comme ayant conduit ou susceptible de conduire des projets en coopération, notamment sur la base du rapport du CESER de 2009. Une cinquantaine de réponses ont été recueillies.

Le questionnaire portait notamment sur les champs suivants :

- Domaine d'activité concerné
- Origine de la coopération
- Partenaires de la coopération
- Gouvernance
- Implication d'une collectivité infrarégionale, de la Région, de l'État, ou de l'Union européenne
- Lien avec une politique régionale
- Suivi et évaluation
- Difficultés rencontrées
- Valeur ajoutée de l'interrégionalité dans le projet

Cette base a permis de réaliser un « instantané » des coopérations interrégionales de proximité en 2015.

Néanmoins, au delà de l'évolution quantitative des coopérations, il a semblé intéressant d'en analyser l'évolution qualitative. Les coopérations sont-elles plus structurées et structurantes qu'en 2009 ? Ont-elles tendance à se renforcer ou à reculer devant les difficultés ?

¹¹ L'étude de 2009 incluait les Régions Basse-Normandie et Poitou-Charentes.

Afin de compléter la première étape du travail et de répondre à ces interrogations, il a donc été décidé de conduire des auditions complémentaires, notamment auprès d'acteurs ayant une vision transversale de la coopération interrégionale en Bretagne, d'organismes engagés de manière récurrente dans la coopération et de porteurs de nouvelles coopérations interrégionales.

Lors des auditions, les aspects suivants des coopérations ont été approfondis :

- Rôle des Conseils régionaux : encouragement ou facilitation ?
- Impulsion par d'autres niveaux de collectivités territoriales
- Valeur ajoutée de l'interrégionalité dans les projets
- Moteurs et freins des coopérations interrégionales
- Evolutions des coopérations notamment des modalités de gouvernance
- Rôle des acteurs publics (Etat, collectivités infrarégionales, Union européenne)
- Nouveautés ou tendances en développement
- Conséquences des évolutions législatives récentes

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 de ces coopérations et d'optimiser l'action publique.

Chapitre 1

Des coopérations interrégionales multiformes

1. Pourquoi coopérer ?

- Assurer une plus grande continuité territoriale

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, de nombreux sujets sont traités à une échelle dépassant les frontières administratives des régions. Ces coopérations interrégionales visent une meilleure continuité territoriale. Les questions liées à la gestion de l'eau, à l'environnement, au développement durable ou encore les réflexions autour de projets concernant des sites sur deux régions sont notamment dans ce cas. La continuité territoriale vaut aussi pour les problématiques marines et littorales puisque la mer, par essence, ne connaît pas les frontières.

La continuité territoriale prend une dimension toute particulière sur les territoires par nature interrégionaux. Ainsi, le Pays de Redon est intrinsèquement interrégional et les projets de développement le concernant aussi. La continuité territoriale constitue également un enjeu fort pour les îles, leurs relations avec le continent et les relations entre elles autour de problématiques communes.

Il s'agit d'appréhender le territoire de manière globale sans s'arrêter à des frontières administratives abruptes car il y a une continuité des caractéristiques territoriales qui mérite une réponse commune.

- Optimiser l'action publique

Les coopérations interrégionales visent une plus grande cohérence et lisibilité de l'intervention publique. Certains projets ne pouvant être conduits à l'échelle de circonscriptions administratives, des institutions ou organismes (publics ou parapublics) décident de les développer à l'échelle d'un périmètre plus pertinent. Ils s'organisent alors entre eux de manière plus ou moins pérenne et développent des actions conjointes.

- Investir en commun dans les grandes infrastructures

Des projets d'investissements structurants, tels que les projets ferroviaires ou aéroportuaires, imposent une approche interrégionale, en raison des coûts et des problématiques d'accessibilité, de desserte et d'intermodalité.

- Mutualiser pour optimiser les ressources

De nombreuses coopérations comprennent une dimension de mutualisation de ressources et de moyens. Il peut s'agir de mutualiser des ressources humaines afin de renforcer l'intelligence collective, en s'appuyant sur l'idée qu'on est toujours plus forts à plusieurs. La recherche repose sur la collaboration de femmes et d'hommes qui mettent en commun des savoirs afin de mener des

travaux collectifs. Les coopérations à différentes échelles se font naturellement, le périmètre optimal découlant du projet et des besoins pour mener à bien les recherches.

Toutes les coopérations dont l'objet est l'échange de bonnes pratiques ou de connaissances entrent dans cette catégorie. Le partage d'expérience est le but même de cette mise en commun de savoirs et savoir-faire.

Certaines coopérations poursuivent l'objectif d'atteindre une certaine taille critique, afin d'améliorer leur visibilité sur le plan national ou européen et d'être en capacité de répondre à certains appels à projets ou appels d'offres.

La mutualisation des moyens humains, techniques et financiers concerne aussi une partie des coopérations. La diminution des coûts apparaît explicitement dans quelques projets mais n'est pas formalisée comme un objectif majeur par la plupart des organismes interrogés.

2. Comment coopérer ?

2.1. Le cadre juridique des coopérations interrégionales de proximité

2.1.1. Les conséquences des évolutions législatives sur la dynamique de coopération

2.1.1.1. *Rappel historique*

Depuis la loi de décentralisation de 1982¹², les Régions ont mis en œuvre des coopérations dans certains domaines afin d'harmoniser les politiques publiques sur le territoire.

L'État a longtemps encouragé la démarche de coopération interrégionale qui complétait la dynamique de péréquation sur l'ensemble du territoire national et répondait ainsi à des problématiques qui pouvaient être posées par la décentralisation.

Un dispositif d'ententes interrégionales avait été rendu possible par la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République (ATR) et la Loi d'orientation et d'aménagement du territoire (LOADT) de 1995. L'objectif affiché était de faciliter les coopérations entre Régions.

¹² Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

« L'entente interrégionale est un établissement public qui associe plusieurs régions ayant un territoire continu. Une entente interrégionale peut associer une région insulaire ou la collectivité territoriale de Corse avec une ou plusieurs régions voisines. L'entente interrégionale est créée par décret en Conseil d'État sur délibérations concordantes des conseils régionaux et éventuellement de l'Assemblée de Corse, et après avis des conseils économiques et sociaux régionaux. La décision institutive détermine le siège de l'entente.

Une région peut adhérer à plusieurs ententes. Dans ce cas, elle définit par convention avec chacune de ces ententes les compétences que celles-ci exercent sur tout ou partie de son territoire sous réserve qu'une même compétence, sur une même partie de ce territoire, ne soit déléguée qu'à une seule entente. Ces conventions sont approuvées par chacune des ententes auxquelles la région concernée adhère. Elles sont transmises au représentant de l'État du siège de chacune de ces ententes et à celui de la région concernée »¹³.

Aucune coopération recensée en Bretagne ne fait mention de l'utilisation de ce dispositif complexe.

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)¹⁴ a beaucoup appuyé la dynamique de coopération.

Des Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire (MIIAT) ont ainsi été créées entre 1998 et 2000. Les six MIIAT ont été constituées à l'échelle des six grands bassins d'activités et de peuplement qui structurent l'espace français. La MIIAT « Grand Ouest » incluait la Bretagne, les Pays de la Loire et Poitou-Charentes. Ces missions d'études interrégionales mettaient en réseau les services de l'État. Elles avaient également pour objectif de susciter des coopérations et des partenariats et de décliner au niveau interrégional les neuf schémas de services collectifs instaurés par la Loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995¹⁵.

« En 2000 et 2001, ces missions ont conduit de multiples travaux d'études qui ont permis la production de six documents d'orientations stratégiques »¹⁶. Chaque document proposait « un diagnostic territorial, dans le cadre européen ; quelques enjeux majeurs d'aménagement assortis d'orientations stratégiques à long terme, conformes aux préconisations des schémas de services collectifs ; quelques chantiers opérationnels à construire avec les partenaires intéressés »¹⁷.

¹³ Article L5621-1 du Code général des collectivités territoriales.

¹⁴ Transformée en 2005 en Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) puis devenue Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

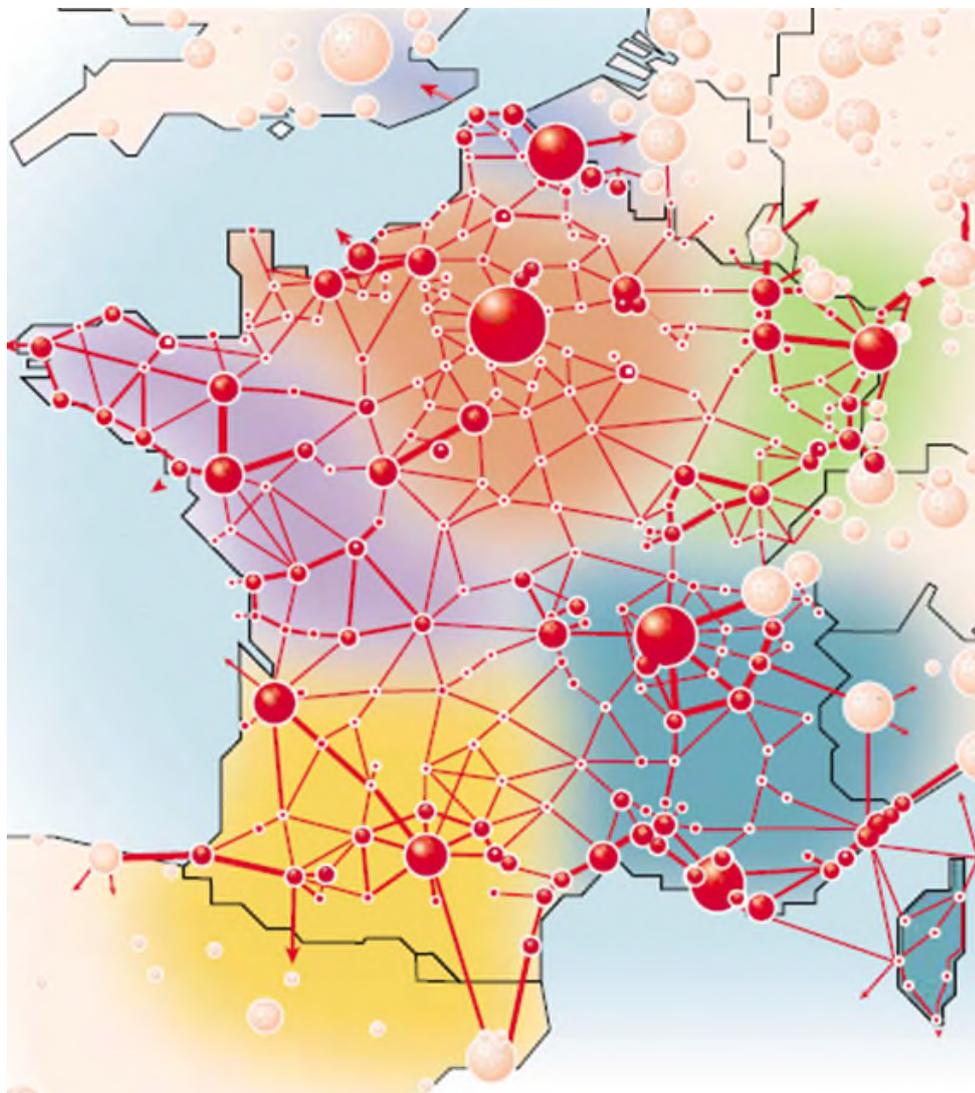
¹⁵ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

¹⁶ Rapport d'activité de la DATAR, 2001.

¹⁷ Ibid.

Or s'il était prévu que ceux-ci paraissent à la Documentation française, la plupart d'entre eux n'ont jamais été publiés, à la demande des Conseils régionaux de l'époque.

Carte 1. Découpage du territoire par les MIIAT



Source : DATAR - 2001

Suite à cet échec et à leur disparition, des Mission d'études et de développement des coopérations interrégionales et européennes les ont remplacées en 2004. Comme le CESER de Bretagne l'indiquait en 2009 : « *il semblerait que leurs missions se soient concentrées sur la coordination des services déconcentrés de l'État ; elles n'ont jamais été les vrais interlocuteurs des régions ; et leurs bilans, s'ils existent, ne semblent pas disponibles* »¹⁸.

¹⁸ CESER de Bretagne, mars 2009. *Les coopérations interrégionales de proximité*. Rapporteur : M. Alain LE MENN.

Par ailleurs, à la même époque, l'État a également encouragé les coopérations interrégionales à travers les Contrats de plan. Sur la période de programmation 2000-2006, la possibilité était offerte aux Régions d'ouvrir un volet interrégional. Toutefois, les crédits prévus pour ceux-ci étaient déduits des crédits régionaux et aucune collectivité n'a fait le choix de se saisir de cette opportunité.

2.1.1.2 Un contexte de réforme territoriale

Les trois lois de réforme territoriale de 2014 et 2015 redessinent le contexte dans lequel peuvent se construire les coopérations.

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)¹⁹ a prévu la création d'un nouveau statut pour les métropoles afin de clarifier les compétences au niveau local. Ainsi, trois Métropoles ont vu le jour le 1er janvier 2015 dans le périmètre géographique de cette étude : Brest, Nantes et Rennes.

La loi relative à la délimitation des régions²⁰ du 16 janvier 2015 a quant à elle eu un impact plus limité dans l'Ouest en ne changeant pas le périmètre des régions Bretagne et Pays de la Loire. Cette décision n'a donc pas non plus de conséquence sur la réorganisation des services de l'État en région qui ne s'applique que dans les régions fusionnées. Néanmoins, le passage de 22 à 13 régions à l'échelle de la France métropolitaine devrait avoir des conséquences en termes de positionnement pour la Bretagne et les Pays de la Loire qui voient leur taille et leur poids relatifs diminuer en comparaison avec certaines nouvelles régions.

Enfin la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)²¹ du 7 août 2015 vise à clarifier les compétences des différents échelons territoriaux (Régions et intercommunalités notamment). La clause de compétence générale est supprimée pour les Départements et les Régions. Les compétences principales attribuées aux Régions ont par conséquent évolué après l'adoption de la loi NOTRe.

Désormais, la Région :

- définit un Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ;
- définit les régimes d'aides et décide de l'octroi des aides aux entreprises de la région (la Région est désormais seule compétente) ;
- coordonne des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire (le Président du Conseil régional et le Préfet élaborent, ensemble, une

¹⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

²⁰ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

²¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles) ;

- établit un Plan régional de prévention et de gestion des déchets ;
- élabore un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ;
- peut se voir attribuer tout ou partie des missions d'animation et de concertation concernant la gestion de l'eau et la protection de la ressource ;
- est autorité organisatrice de l'intégralité de la mobilité interurbaine ;
- organise également les transports maritimes réguliers publics de personnes et de biens pour la desserte des îles françaises (sauf pour les îles qui appartiennent au territoire d'une commune continentale) ;
- est désignée collectivité chef de file pour la compétence tourisme.

La réorganisation des compétences entre collectivités aura des conséquences sur la dynamique de coopération entre Bretagne et Pays de la Loire. Elle ouvre une nouvelle page, dans un contexte de stabilité que la Bretagne doit rapidement mettre à profit pour développer et faire vivre les coopérations.

2.1.2. Une diversité d'instruments juridiques

Les instruments juridiques supports des coopérations interrégionales, et les formes prises par celles-ci, sont très variés.

Certaines structures juridiques non prévues à cet effet peuvent être « interrégionalisées ». D'autres instruments ont quant à eux une vocation principalement voire uniquement interrégionale. Enfin, des schémas peuvent être construits spécifiquement pour la coopération sans structure formelle sur laquelle s'appuyer.

Des plus formels aux moins formalisés, les principaux instruments juridiques recensés parmi les coopérations entre Bretagne et Pays de la Loire sont définis ci-après.

2.1.2.1. Formes juridiques classiques

- Association loi 1901

Certaines coopérations s'appuient sur des outils juridiques très classiques comme les associations. Elles sont définies par le premier article de la loi du 1er juillet 1901 les encadrant : « *l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices...* ». ».

Le Pôle de compétitivité Images et Réseaux repose par exemple sur un statut d'association loi 1901.

- Syndicat mixte

De même, les syndicats mixtes peuvent être utilisés pour mettre en œuvre des coopérations impliquant des partenaires situés dans deux régions différentes. Les syndicats mixtes ont été créés par le décret-loi du 30 octobre 1935 dont l'article 1^{er} disposait que « *les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se regrouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause* ».

Les syndicats mixtes fermés peuvent être composés de communes et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Bien que soumis aux règles applicables aux EPCI et aux syndicats de communes, les syndicats mixtes ne sont pas, au sens propre, des établissements publics de coopération intercommunale, ces derniers ayant vocation à regrouper exclusivement des communes.

Les syndicats mixtes ouverts sont constitués par des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public, telles les chambres consulaires.

Le pôle métropolitain Loire-Bretagne est par exemple organisé sous la forme d'un syndicat mixte.

- Groupement d'intérêt public

Les groupement d'intérêt public (GIP) sont des personnes morales de droit public, créées et régies par l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982²² et par le décret n°83-204 du 15 mars 1983 concernant les GIP recherche et développement technologique. Ils ont pour objet la mise en commun de moyens pour l'exercice d'activités de recherche ou de développement technologique ; ou pour la gestion d'équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités. L'INRA est par exemple administrateur du GIP GEVES (Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences) dont le siège est à Angers et l'une des unités de recherche à Rennes.

²² Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

2.1.2.2. *Modalités utilisées dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*

- Communauté d'universités et établissements

Depuis 2006, des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) organisaient des groupements d'universités et d'établissements d'enseignement supérieur. C'est ainsi qu'a été créée, en mars 2007, l'Université européenne de Bretagne (UEB) sous forme d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP). Instruments de coopération, les PRES avaient pour objectif de renforcer l'efficacité, la visibilité et l'attractivité du système d'enseignement supérieur et de recherche français.

La loi du 22 juillet 2013²³ a fait évoluer ces dispositifs et prévu que ces regroupements d'établissements puissent se constituer selon trois modalités : la fusion d'établissements, l'association d'établissements et la Communauté d'universités et établissements (ComUE).

Les ComUE permettent aux universités, grandes écoles et organismes de recherche de mettre en cohérence leurs différents dispositifs et de mutualiser leurs activités et leurs moyens. Elles visent, sur un territoire donné et sur la base d'un projet partagé, à coordonner l'offre de formation et la stratégie de recherche et de transfert des établissements publics d'enseignement supérieur. Les ComUE deviennent de plein droit une nouvelle catégorie d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, avec d'importantes conséquences en termes de gouvernance et de représentativité des membres de la communauté universitaire.

L'Université Bretagne Loire (UBL) est une ComUE créée le 8 janvier 2016, elle prend la forme juridique d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel relevant de l'alinéa 4 de l'article L711-2 du code de l'éducation. Les établissements qui la composent gardent leur personnalité juridique ainsi que l'autonomie qui leur a été conférée par la loi de 2007.

- Pôle de compétitivité²⁴

La France a défini en 2004 une nouvelle politique industrielle. Elle s'est concrétisée dès 2005 par la création de pôles de compétitivité dans le but de renforcer la capacité d'innovation sur les marchés porteurs au service de la croissance et de l'emploi. Tous les pôles de compétitivité situés en Bretagne sont interrégionaux.

²³ Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

²⁴ Source : Direction générale des entreprises.

Un pôle de compétitivité rassemble, sur un territoire délimité et sur une thématique ciblée, des entreprises, petites et grandes, des laboratoires de recherche et des établissements de formation. Les pouvoirs publics nationaux et locaux sont associés à cette dynamique²⁵.

Un pôle de compétitivité a vocation à soutenir l'innovation. Il favorise le développement de projets collaboratifs de recherche et développement particulièrement innovants. Il accompagne également le développement et la croissance de ses entreprises membres grâce notamment à la mise sur le marché de nouveaux produits, services ou procédés issus des résultats des projets de recherche. En permettant aux entreprises impliquées de prendre une position de premier plan sur leurs marchés en France et à l'international, les pôles de compétitivités sont des moteurs de croissance et d'emplois.

Seuls les pôles de compétitivité sont en capacité de mobiliser le fonds unique interministériel (géré par BPI) qui a pour vocation de financer le développement des projets collaboratifs de recherche et développement.

- Société d'accélération du transfert de technologies – SATT²⁶

Une société d'accélération du transfert de technologies (SATT) est une filiale créée par un ou plusieurs établissements (universités et organismes de recherche) et chargée d'assurer l'interface entre les laboratoires publics de recherche et les entreprises. Sa mission est de traduire les découvertes et compétences de la recherche publique en applications concrètes et de répondre aux besoins des entreprises. Elle finance les phases de maturation des projets. Parmi ses activités : dépôts de brevets, opérations de preuve de concept, créations de start-up, licences... Les SATT ont été créées à travers le programme d'investissements d'avenir et sont ainsi dotées d'un fonds de 856 millions d'euros.

La SATT Ouest Valorisation est une société d'accélération du transfert de technologies commune aux régions Bretagne et Pays de la Loire.

- Groupement d'intérêt scientifique ²⁷

Fruit d'un partenariat scientifique destiné à fédérer des compétences et des moyens pour la conduite d'un programme de recherche, les groupements d'intérêt scientifique (GIS) correspondent à une simple pratique contractuelle sans référence à un texte légal et réglementaire. Le groupement d'intérêt scientifique ne dispose pas de personnalité morale, c'est une association de personnes.

²⁵ Circulaire du 25 novembre 2004 relative à la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité.

²⁶ Source : Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

²⁷ Source : Centre national de la recherche scientifique.

Le centre de recherche de l'INRA pour la Bretagne a mis en place de nombreux GIS (pour une durée de 10 ans), notamment le GIS Relance agricole, lieu de concertation et d'orientation sur la stratégie, les méthodes et les actions conduites dans les champs de la recherche, l'expérimentation, le conseil et la formation agricole.

Biogenouest est aussi un groupement d'intérêt scientifique regroupant en réseau les plateformes du Grand Ouest en sciences du vivant et de l'environnement.

2.1.2.3. Modalités utilisées dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la mer

- Les Directions interrégionales de la mer

Les Directions interrégionales de la mer (DIRM) ont été créées par décret en février 2010²⁸. Ce sont des services déconcentrés de l'Etat en charge de la conduite des politiques en matière de développement durable de la mer, de gestion des ressources, de régulation des activités maritimes et assurant l'autorité académique sur les lycées maritimes.

En France métropolitaine, les Directions interrégionales ont été définies à l'échelle des façades, échelle considérée par l'État comme la plus pertinente pour traiter des sujets de la mer et du littoral.

Les régions Bretagne et Pays de la Loire sont ainsi réunies au sein de la façade « Nord Atlantique-Manche Ouest » (NAMO) dont le siège est à Nantes.

- Pôle métropolitain

Les pôles métropolitains ont été créés par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010²⁹, puis modifiés par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

Ils sont définis ainsi : « *Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ... en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale* ».

« *Les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale ainsi que, le cas échéant, les conseils régionaux, les conseils généraux et le conseil de la métropole de Lyon membres du pôle métropolitain*

²⁸ Décret n° 2010-130 du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer.

²⁹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt métropolitain des compétences qu'ils transfèrent ou des actions qu'ils délèguent au pôle métropolitain ».

Ses domaines d'action sont les suivants :

- développement économique ;
- promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture ;
- aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle ;
- et développement des infrastructures et des services de transport.

Cela permet de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infrarégional.

Le Pôle métropolitain Loire-Bretagne (PMLB) a été créé le 27 juillet 2012 par arrêté préfectoral. Il s'agit d'un syndicat mixte composé de 5 EPCI membres (Angers, Brest, Nantes, Rennes, Saint-Nazaire) dont le siège est à Rennes.

- Réserve naturelle régionale³⁰

Les réserves naturelles ont pour vocation de préserver des milieux naturels fonctionnels, écologiquement représentatifs et à forte valeur patrimoniale. Selon les enjeux de conservation, la situation géographique et les contextes locaux, l'initiative du classement peut revenir à l'État (réserves naturelles nationales) ou aux Régions (réserves naturelles régionales).

La loi « Démocratie de proximité » de 2002³¹ a donné la compétence aux Régions pour créer des réserves naturelles régionales et administrer les anciennes réserves naturelles volontaires. Avec celles-ci, les Régions disposent d'un outil réglementaire équivalent à ceux de l'État pour protéger des espaces naturels remarquables.

La Réserve naturelle interrégionale de l'étang du Pont de Fer se situe sur les communes de Camoël dans le Morbihan et d'Assérac en Loire-Atlantique et par conséquent sur les territoires des régions Bretagne et Pays de la Loire.

³⁰ Source : Association Réserves naturelles de France.

³¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

- Comité de bassin et Agence de l'eau Loire-Bretagne

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006³² succède à deux lois antérieures :

- la loi sur l'eau de 1964 qui a structuré l'encadrement de la gestion de l'eau en France en introduisant la notion de bassins versants. Cette loi de 1964 avait également créé les Agences de l'eau et les comités de bassin ;
- la loi sur l'eau de 1992 qui réglemente la protection de la qualité et la quantité de la ressource. Les outils de gestion des eaux à l'échelle des bassins versants (SDAGE et SAGE) ont été introduits par cette loi.

Le Comité de bassin Loire-Bretagne est composé de 190 membres représentant les différents acteurs de la gestion de l'eau : les collectivités territoriales (Régions, Départements, Communes ou EPCI), les usagers et enfin l'Etat et ses établissements publics. Ses deux objectifs sont de gérer l'eau dans son territoire naturel et de garantir la concertation. Le secrétariat du comité de bassin est assuré par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne. Il s'agit d'un établissement public de l'Etat dont les trois missions principales sont les suivantes : lutter contre les pollutions, gérer la ressource en eau et satisfaire les usages, préserver les équilibres écologiques et les milieux aquatiques.

- Etablissement public territorial de bassin

Un établissement public territorial de bassin (EPTB) est un groupement de collectivités territoriales constitué en vue de faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux. L'EPTB peut prendre des formes variées : institutions et organismes interdépartementaux et tous types de syndicats mixtes.

Il assure la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage des établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau. Son action s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation³³.

Il n'a pas vocation à mener toutes les actions dans le domaine de l'eau, mais traduit une volonté des collectivités d'agir à l'échelle du bassin et de mutualiser des moyens pour mener les actions nécessaires à cet objectif. Il intervient sur tout son périmètre quels que soient ses membres, et peut se substituer aux

³² Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

³³ Articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du Code général des collectivités territoriales.

collectivités en cas de carence d'action sur des enjeux majeurs du territoire. Il est prioritaire pour animer le SAGE s'il n'y a pas d'autre structure désignée³⁴.

L'Institut d'aménagement de la Vilaine (IAV) est le fruit d'une longue coopération résultant de lois de 1871, 1930 et 1992. C'est désormais un établissement public territorial de bassin administré par un conseil d'administration composé de 12 Conseillers départementaux d'Ille-et-Vilaine, de Loire-Atlantique et du Morbihan.

2.1.2.4. Modalités dans le domaine de la santé

- Groupement de coopération sanitaire

Le groupement de coopération sanitaire³⁵ (GCS) est un outil de coopération utilisé dans le cadre des coopérations entre le secteur public et privé, mais également entre la ville et l'hôpital. Il permet d'associer des établissements de santé publics comme privés, des centres de santé, des maisons de santé et des professionnels médicaux libéraux à titre individuel ou collectif, ou encore des acteurs du secteur médico-social.

Il est doté, selon le cas, de la personnalité morale de droit public ou de droit privé³⁶. 491 groupements étaient recensés en France au 30 juin 2012.

A titre d'exemple, le groupement de coopération sanitaire HUGO (Réseau hospitalo-universitaire du Grand Ouest), créé en 2005, est une structure de coordination et de promotion qui regroupe les 6 CHU de l'interrégion « Grand Ouest » au sens du Ministère de la Santé, soit Bretagne, Centre, Pays de la Loire et Poitou-Charentes.

- Schéma interrégional d'organisation sanitaire

Les schémas interrégionaux d'organisation sanitaire ont vocation à « *mettre en place une organisation des soins adaptée à des activités hautement spécialisées en favorisant la synergie entre régions* », leur objectif étant de mieux « *répondre aux besoins de soins en associant des compétences interrégionales tout en conservant une bonne accessibilité à l'offre de soins* ». Une circulaire de 2006 encadre leurs compétences³⁷.

Le schéma interrégional d'organisation sanitaire pour l'interrégion Ouest concerne les Agences régionales de santé de Bretagne, du Centre, des Pays de la Loire et de Poitou-Charentes.

³⁴ Source : Association des Etablissements publics territoriaux de bassin.

³⁵ Décret n° 2010-862 du 23 juillet 2010 relatif aux groupements de coopération sanitaire.

³⁶ Source : Ministère de la Santé.

³⁷ Circulaire N°DHOS/O4/2006/97 du 6 mars 2006 relative aux schémas interrégionaux d'organisation sanitaire.

- Zone de défense et de sécurité interrégionale

En cas de gestion de crise sanitaire, le Ministère de la Santé a prévu des zones de défenses interrégionales. L'ARS de zone participe à la préparation des mesures concourant à la défense et à la sécurité nationale, notamment lors des crises sanitaires.

Il existe une ARS de zone « Grand Ouest » (Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Basse et Haute-Normandie) dont le périmètre est différent de l'interrégion Grand Ouest qui concerne le SIOS ou encore HUGO.

2.2. Le mode de fonctionnement des coopérations

Les coopérations fonctionnent différemment selon la temporalité du projet et les partenaires impliqués.

- Des réseaux plus ou moins formalisés

La plupart des coopérations interrégionales prend la forme de réseaux « légers » et peu structurés. Il s'agit parfois de simples échanges ou coopérations sur un sujet donné, dans un laps de temps parfois défini à l'avance, une coopération « d'intérêt » visant à répondre à une problématique commune à un moment donné. Certains réseaux peu structurés peuvent néanmoins avoir une activité pérenne.

Cette forme « légère » de coopération peut constituer une première étape permettant aux partenaires d'apprendre à se connaître et à travailler ensemble avant de se diriger vers des structurations plus abouties.

- Des réseaux structurés et structurants

Les coopérations interrégionales aboutissent, dans un certain nombre de cas de plus en plus nombreux, à la création d'espaces de coopération formalisés et structurants.

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

- Des réseaux « politiques » s'appuyant sur une concertation continue

Les projets nécessitant de lourds investissements en commun sont le plus souvent conduits sous la forme de rencontres politiques régulières et d'actions continues de concertation. Ils nécessitent une bonne connaissance des partenaires et de longues périodes de négociation.

- Un appui sur des structures déjà existantes

Pour des projets ponctuels ou ne disposant pas de suffisamment de moyens, les porteurs des coopérations peuvent choisir de s'appuyer sur des structures déjà existantes qui jouent le rôle de facilitatrices d'un point de vue matériel.

- D'autres formes de coopération

Depuis 2009, on observe un autre phénomène : la réorganisation des services de l'État sur un périmètre parfois interrégional. Il peut s'agir à la fois de la création de services nouveaux sur un périmètre plus large ou encore d'une coordination entre services régionaux.

3. Dans quels domaines coopérer ?

3.1. Aperçu général – Tableau des coopérations

L'analyse des réponses au questionnaire ainsi que les auditions complémentaires ont permis de recenser 95 initiatives de coopération interrégionale, mobilisant des outils juridiques divers et associant différents acteurs dans des domaines variés.

Le tableau qui suit présente une vue d'ensemble de ces coopérations, en indiquant à chaque fois les champs du développement régional concernés. Il ne prétend pas être exhaustif mais cherche à montrer la diversité et l'importance des coopérations en cours. Elles seront détaillées par la suite.

	Coopérations interrégionales	Description	Domaines
1	Association des Chambres d'agriculture de l'arc atlantique (AC3A)	L'association regroupe les Chambres d'agriculture d'Aquitaine, Bretagne, Normandie, Pays de la Loire et Poitou-Charentes.	Agriculture
2	Comité des abattoirs	Regroupe les abattoirs du Grand Ouest.	Agriculture
3	Comité du bassin laitier du Grand Ouest	La gouvernance des quotas laitiers avait conduit à la mise en place du Bassin Laitier Grand Ouest constitué de la région Bretagne et de la région des Pays de la Loire (sauf la Vendée). Il devrait évoluer avec la disparition des quotas.	Agriculture
4	Institut d'aménagement de la Vilaine	L'institut d'aménagement de la Vilaine a pour mission l'aménagement et la gestion de l'eau sur le bassin de la Vilaine et notamment du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).	Aménagement du territoire - Environnement
5	Natura 2000 - Marais de Vilaine	Zone spéciale de conservation (Natura 2000) s'étendant sur 2 régions et 3 départements dont l'objectif est la préservation des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire.	Aménagement du territoire - Environnement
6	Plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne	Document de mise en œuvre de la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation à l'échelle du bassin Loire-Bretagne.	Aménagement du territoire - Environnement
7	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)	Le SDAGE, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, est un outil de planification concertée de la politique de l'eau sur le bassin Loire-Bretagne.	Aménagement du territoire - Environnement
8	Accords tarifaires TER	Des accords tarifaires existent entre les deux Régions pour minimiser les seuils de politiques tarifaires propres à chaque Région.	Aménagement du territoire - Transport
9	Direction interdépartementale des routes de l'Ouest	Service interdépartemental et interrégional déconcentré du ministère de l'écologie, du développement durable, de l'énergie, placé sous l'autorité du Préfet de la région Bretagne, coordonnateur des itinéraires routiers.	Aménagement du territoire - Transport
10	Ligne à grande vitesse (LGV) Bretagne-Pays de la Loire	Il y a deux composantes interrégionales pour lesquelles il y a des conventions de coopération : la portion LGV Le Mans/Rennes et la « virgule de Sablé », contournement qui permettra d'effectuer le trajet Rennes/Laval/Sablé/Angers plus rapidement.	Aménagement du territoire - Transport

11	Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire (LNOBPL)	Ce projet s'inscrit dans la continuité de la LGV Bretagne-Pays de la Loire afin de diffuser l'effet grande vitesse à l'ensemble du territoire et d'améliorer les temps de parcours jusqu'à la pointe bretonne. Il vise d'autre part au renforcement des mobilités régionales en rapprochant Nantes et Rennes.	Aménagement du territoire - Transport
12	Mise en 2x2 voies de la route départementale Rennes-Angers	L'objectif est d'assurer la cohérence de l'itinéraire sur les deux départements concernés.	Aménagement du territoire - Transport
13	Syndicat Mixte Aéroportuaire du Grand Ouest	Il réunit 22 collectivités territoriales et EPCI, dont les Régions Bretagne et Pays de la Loire, autour du projet d'aménagement d'un nouvel aéroport du Grand Ouest à Notre Dame des Landes.	Aménagement du territoire - Transport
14	Opéras de Rennes et d'Angers-Nantes	Coopérations entre les deux opéras, diffusion à l'échelle interrégionale et coproductions d'opéras.	Culture
15	Plan interrégional Biogaz 2015-2017	Le plan biogaz interrégional Bretagne - Pays de la Loire vise l'émergence de projets de méthanisation insérés dans leur territoire et la diffusion de la technique de méthanisation (sensibiliser, informer, former les acteurs).	Développement économique - Agriculture - Environnement
16	Entreprise Europe Ouest - European Entreprise network (EEN)	La principale mission du réseau : aider les PME du territoire à accéder au marché européen et à toutes les opportunités qui peuvent exister.	Développement économique - Emploi
17	Ouest Venture III	Fonds de capital-risque technologique. Les Régions Bretagne et Pays de la Loire y participent aux côtés de BPI France et des banques mutualistes régionales. Objectif : combler le déficit de fonds propres pour les entreprises innovantes.	Développement économique - Emploi
18	Passeport Armorique pour entreprendre	Actions visant notamment à développer l'esprit entrepreneurial chez les étudiants.	Développement économique - Emploi
19	Pôle emploi - accords entreprises grands comptes	Objectifs : pour l'entreprise « Grand Compte » : sécuriser et faciliter son recrutement, le lier avec son engagement sociétal ; pour Pôle emploi : faire bénéficier de ces opportunités d'emploi ceux qui en ont le plus besoin.	Développement économique - Emploi
20	Union régionale des SCOP	L'union régionale des Scop de l'Ouest regroupe les sociétés coopératives et participatives des 12 départements des régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Basse-Normandie adhérentes à la Confédération générale des Scop.	Développement économique - Emploi

21	Projet SMILE	Candidature commune des deux Régions (Bretagne et Pays de la Loire) et de deux Métropoles (Rennes et Nantes) en réponse à un appel à projets de l'État avec pour objectif de bâtir un grand réseau électrique intelligent « de demain » dans l'Ouest de la France.	Développement économique - Innovation - Recherche
22	Pôle de compétitivité « Images et Réseaux »	Le pôle Images & Réseaux est centré sur les nouvelles technologies de l'image et des réseaux (fixes et mobiles) de distribution de contenus. Il est centré sur les nouveaux usages, les nouveaux services et les contenus qui prennent naissance avec les technologies numériques.	Développement économique - Recherche - Innovation
23	Pôle de compétitivité EMC2	EMC2 a pour ambition de devenir un écosystème de référence mondiale dans le domaine des technologies avancées de production et conforter le développement du territoire et de ses acteurs par le biais de l'innovation collaborative.	Développement économique - Recherche - Innovation
24	Pôle de compétitivité ID4CAR	Le pôle a pour mission de renforcer la compétitivité de la filière véhicules et la mobilité durable du Grand Ouest par le biais de l'innovation.	Développement économique - Recherche - Innovation
25	Pôle de compétitivité Valorial	Pôle de compétitivité agroalimentaire à vocation nationale, Valorial a pour mission d'identifier, de monter et d'accompagner des projets de recherche et développement collaboratifs et innovants.	Développement économique - Recherche - Agriculture
26	Pôle de compétitivité Végépolys	Pôle de compétitivité sur la production (création et pratiques culturelles) de végétaux spécialisés respectueux de l'environnement et de la santé.	Développement économique - Recherche - Agriculture
27	Bretagne vivante	Structurée au niveau de la Bretagne et de la Loire-Atlantique, l'association a pour objet la protection de l'environnement, en particulier nature et paysage, ainsi que le développement de la connaissance faune et flore et l'éducation à l'environnement.	Environnement
28	Etude interrégionale sur l'adaptation au changement climatique	Etude restituée en 2013 qui recherchait, au niveau de l'interrégion Bretagne / Pays de la Loire / Poitou-Charentes, une vision partagée par les services de l'État de l'adaptation possible au changement climatique à l'horizon 2030.	Environnement
29	Réserve naturelle interrégionale de l'étang du Pont de Fer	Préservation de la biodiversité et du patrimoine naturel au regard de la valeur du site.	Environnement

30	Mon Orientation En Ligne (MOEL)	Plateforme multimédia de l'ONISEP qui offre un service personnalisé pour apporter de l'information et répondre aux questions formulées en ligne sur les métiers, les formations, l'orientation.	Formation initiale et continue
31	Movil'app	Programme européen qui vise à promouvoir la mobilité des apprentis en Europe pendant leur formation ou à l'issue de celle-ci. Il est porté par les CCI des deux régions.	Formation initiale et continue
32	Le Pont supérieur	Le Pont Supérieur est l'un des quinze établissements d'enseignement supérieur spectacle vivant en France et le seul interrégional (Bretagne-Pays de la Loire).	Formation initiale et continue - Culture
33	Association des Iles du Ponant	Regroupe quinze îles habitées de façon permanente, ayant un statut de collectivité locale et ne possédant pas de lien fixe avec le continent. L'association compte deux îles hors de Bretagne (Pays de la Loire et Poitou-Charentes)	Institutions - Collectivités territoriales
34	Cap Atlantique	La Communauté d'Agglomération de la Presqu'île de Guérande-Atlantique, Cap Atlantique, est un périmètre communautaire comprenant 15 communes s'étendant sur 2 départements (Loire-Atlantique et Morbihan) et 2 régions (Pays de la Loire et Bretagne).	Institutions - Collectivités territoriales
35	Commission Arc Atlantique (CAA) - Conférence des régions périphériques maritimes	La CAA a notamment pour mission de promouvoir les intérêts des Régions auprès des instances communautaires et des États membres. Elle organise une coopération des Régions sur les problématiques d'accessibilité, de changement climatique, d'énergie ou de sécurité maritime de la façade atlantique européenne.	Institutions - Collectivités territoriales
36	Conférence des Villes de l'Arc Atlantique (CVAA)	La CVAA a pour vocation de faire du lobbying et pour cela d'élaborer une expression commune afin de faciliter la reconnaissance des villes de l'arc atlantique et du fait maritime au niveau de l'Union européenne.	Institutions - Collectivités territoriales
37	Pôle Métropolitain Loire-Bretagne	Les EPCI d'Angers, Brest, Nantes, Rennes et Saint-Nazaire se sont saisis de l'opportunité législative de la réforme territoriale de 2010 pour créer le Pôle Métropolitain Loire-Bretagne en 2012. Les domaines plus particulièrement concernés sont le développement économique, les infrastructures de transports, le développement durable et l'innovation.	Institutions - Collectivités territoriales
38	RésoVilles	Réseau interrégional de formation et d'accompagnement des acteurs de la politique de la ville en Bretagne et en Pays de la Loire.	Institutions - Collectivités territoriales

39	Zone militaire de défense	Elaboration des mesures non militaires de défense et la coopération avec l'autorité militaire ; coordination des moyens de sécurité civile dans la zone ; administration et mutualisation d'un certain nombre de moyens de la police nationale et de moyens des transmissions du ministère de l'intérieur.	Institutions - Collectivités territoriales
40	Association du Grand Littoral Atlantique (AGLIA)	Plateforme de discussion du monde maritime des 4 régions de la façade atlantique française.	Maritime
41	AUXNAVALIA	Projet de coopération européenne sur le développement du secteur de la sous-traitance de la construction navale sur la zone atlantique, par des actions de développement et d'innovation.	Maritime
42	Direction interrégionale de la mer - Nord Atlantique / Manche Ouest (DIRM NAMO)	Services déconcentrés de l'État en charge de la conduite des politiques de l'État en matière de développement durable de la mer, de gestion des ressources et de régulation des activités maritimes	Maritime
43	Document Stratégique de Façade (DSF)	Son objectif est de préciser et de compléter les orientations de la stratégie nationale pour la mer et le littoral au regard des enjeux économiques, sociaux et écologiques propres à la façade NAMO.	Maritime
44	Nautisme espace atlantique	Projet européen autour du développement de la filière nautique et auquel participent entre autres les Régions Bretagne et Pays de la Loire.	Maritime
45	Pôle Mer Bretagne Atlantique	Les compétences du Pôle de compétitivité : sécurité et sûreté maritimes ; naval et nautisme ; ressources énergétiques et minières marines ; ressources biologiques marines ; environnement et aménagement du littoral ; infrastructures portuaires et transport maritime.	Maritime - Développement économique - Recherche - Innovation
46	Appel d'offres – Energies marines renouvelables	Troisième appel d'offres visant à définir les zones propices à l'implantation de parcs éoliens en mer afin d'accroître la part des énergies renouvelables dans la production électrique nationale.	Maritime - Environnement
47	Plans d'Actions pour le Milieu Marin (PAMM)	Objectif : Atteindre le bon état des eaux marines en 2021 dans les trois sous-régions marines intéressant les côtes bretonnes (Manche Mer du Nord, Golfe de Gascogne et Mers Celtiques). Les PAMM constituent pour partie le volet environnemental des documents stratégiques de façade.	Maritime - Environnement
48	Rebent (réseau benthique)	Suivi de la qualité environnementale des fonds marins et notamment d'habitats à haute valeur patrimoniale.	Maritime - Environnement

49	Stratégie de désignation de nouveaux sites Natura 2000 au large	Information et association conjuguée des acteurs, notamment régionaux sur cette thématique traitée par façade maritime.	Maritime - Environnement
50	Zones Naturelles d'Intérêt Faunistique et Floristique en mer (ZNIEFF marines)	Définition des listes d'espèces et d'habitats pouvant justifier la création de ZNIEFF marines à l'échelle de la façade Nord Atlantique / Manche Ouest.	Maritime - Environnement
51	Labex « L'océan dans le changement »	Le laboratoire d'excellence en recherche marine a pour objectif de réunir les chercheurs en sciences et technologies marines pour renforcer les connaissances et la compréhension du fonctionnement de l'océan dans le contexte particulier du changement climatique.	Maritime - Recherche - Innovation - Environnement
52	GIS Europôle Mer	Ce GIS regroupe tous les acteurs académiques œuvrant sur le maritime. Il vise à la mise en cohérence des programmations et des investissements des opérateurs de recherche et d'enseignement supérieur aux différentes échelles d'organisation.	Maritime - Recherche - Enseignement supérieur
53	Définition d'une stratégie générale de prévention des inondations pour la ville de Redon	Dans le cadre du Programme d'actions et de prévention des inondations sur le bassin versant de la Vilaine. L'objectif est de permettre l'expansion des crues à la confluence de deux cours d'eau afin d'en limiter les conséquences.	Pays de Redon - Aménagement du territoire - Environnement
54	MEDEFI Redon	Maison de l'emploi, du développement, de la formation et de l'insertion (MEDEFI) du Pays de Redon.	Pays de Redon - Emploi - Formation
55	Comité de coordination du Pays de Redon-Bretagne sud	Un Sous-préfet est nommé par les trois Préfets de département pour coordonner cette mission. Son rôle est d'harmoniser les politiques de l'État dans la zone de Redon.	Pays de Redon - Institutions - Collectivités territoriales
56	Déclaration d'intention - Pays de Redon	Engagement des collectivités territoriales le 4 février 2010 pour une coordination renforcée de leurs actions en Pays de Redon et Vilaine.	Pays de Redon - Institutions - Collectivités territoriales
57	Contrat local de santé du Pays de Redon	Coordination interdépartementale et interrégionale des acteurs et des services afin de répondre de manière efficiente aux enjeux détaillés au regard de la spécificité géographique du territoire.	Pays de Redon - Santé

58	Caisse d'allocations familiales	Cellule de coordination interdépartementale pour le Pays de Redon.	Pays de Redon - Santé - Social
59	Association d'insertion sociale (AIS 35)	L'association d'insertion sociale AIS 35 a une maison-relais et un centre d'hébergement et de réinsertion sociale à l'échelle du Pays de Redon.	Pays de Redon - Social
60	Fonds d'aide aux jeunes	Cellule de coordination interdépartementale pour le Pays de Redon.	Pays de Redon - Social
61	Revenu de solidarité active	Cellule de coordination interdépartementale pour le Pays de Redon.	Pays de Redon - Social
62	CAMPUS ESPRIT industries de Redon	Co-construction de formation avec des entreprises dans les domaines de l'électronique et des outils de production intelligents ; ceci dans une perspective de performance industrielle collaborative.	Pays de Redon - Formation
63	Formation CFAI	Dans le cadre du CAMPUS ESPRIT industries, une formation autour du traitement des matériaux, entrant dans le plan de formation de la Région Bretagne et initialement basée à Brest, devrait être transférée à Saint-Nicolas de Redon (Pays de la Loire) à la rentrée 2016.	Pays de Redon - Formation
64	IRT b-com	Institut de recherche technologique dans le domaine numérique et télécoms basé en Bretagne mais avec des partenaires à Nantes.	Recherche - Innovation
65	IRT Jules Verne	L'institut de recherche technologique Jules Verne basé à Nantes et dédié aux technologies avancées de production composites, métalliques et structures hybrides a quelques collaborations avec la Bretagne.	Recherche - Innovation
66	Labex « CominLabs »	Laboratoire d'excellence sur les sciences et technologies de l'information et de la communication qui se propose de renforcer la visibilité internationale de ce domaine sur les deux régions.	Recherche - Innovation
67	Dispositif Grand Ouest de l'INRA	Création d'un poste de « Déléguée interrégionale pour le partenariat Grand-Ouest » à l'INRA avec une thématique prioritaire : la durabilité des systèmes agricoles et agroalimentaires sur les territoires à forte densité de production.	Recherche - Innovation - Agriculture
68	GIS Biogenouest	Environnement technologique de haut niveau dans le domaine des sciences du vivant et de l'environnement, à destination des communautés scientifiques, des industriels et des acteurs de l'innovation.	Recherche - Innovation - Agriculture

69	Partenariat européen pour l'innovation - FEADER	Instrument lancé 2011 et faisant partie du FEADER désormais géré par les Régions. Bretagne et Pays de la Loire ont choisi de monter un appel à projets commun en 2015 intitulé « autonomie protéique accrue pour les élevages de l'Ouest ».	Recherche - Innovation - Agriculture
70	Programme pour et sur le développement régional	Recherches pluridisciplinaires, ouvertes aux chercheurs, acteurs et porteurs d'enjeux en agriculture, agro-alimentaire et aménagement de l'espace.	Recherche - Innovation - Agriculture
71	PROFIL	Projet visant à créer de la connaissance sur la fonctionnalité des protéines laitières pour innover dans le domaine des produits laitiers.	Recherche - Innovation - Agriculture
72	Projet PEPS	Projet de recherche sur la technologie du lait auquel participe l'INRA.	Recherche - Innovation - Agriculture
73	SATT Ouest Valorisation	La société d'accélération du transfert de technologies interrégionale assure le relais entre les laboratoires de recherche et les entreprises et finance les phases de maturation des projets et de preuve de concept.	Recherche - Innovation - Développement économique
74	Communauté d'universités et établissements - Université Bretagne Loire	Mise en cohérence des différents dispositifs, mutualisation des activités et des moyens des universités, grandes écoles et organismes de recherche de Bretagne et des Pays de la Loire.	Recherche - Innovation - Enseignement supérieur
75	CHEESOMIC	Coopération pour l'acquisition de connaissances et pour l'innovation dans la filière laitière et fromagère.	Recherche - Innovation - Agriculture
76	GIP GEVES	Le GIP « Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences » est l'organisme officiel unique en France assurant l'expertise sur les nouvelles variétés végétales et l'analyse de la qualité des semences.	Recherche - Innovation - Agriculture
77	GIS Relance Agronomique	GIS Relance Agronomique a pour missions la concertation et l'orientation sur la stratégie, les méthodes et les actions conduites dans les champs de la recherche, l'expérimentation, le conseil et la formation agricole.	Recherche - Innovation - Agriculture
78	Pôle Agronomique Ouest	Projet commun à 10 collectivités territoriales de la grande région Ouest qui a pour mission l'émergence de projets de recherche collectifs non concurrentiels, à finalité de développement économique dans le domaine des sciences du vivant.	Recherche - Innovation - Agriculture
79	VEGEDURABLE II	Projet mené par des stations expérimentales cherchant la mise au point d'une production de légumes de plein champ économe en intrants.	Recherche - Innovation- Agriculture

		Programme de recherche sur la qualité de la viande de poulet.	Recherche - Innovation - Agriculture
80	VOLVOX		
81	Centre de recherche en nutrition humaine Ouest	Le CRNH Ouest coordonne les activités scientifiques relevant de la nutrition humaine à Nantes, Angers, Rennes et Tours. Son objectif est la mise au point d'une prévention nutritionnelle visant à réduire l'incidence des pathologies de l'appareil digestif mais aussi des maladies métaboliques chroniques.	Santé - Recherche - Innovation
82	Labex « Immunothérapies Grand Ouest »	Le Labex IGO est un projet transdisciplinaire qui explore de nouvelles thérapies contre le cancer ou le rejet de greffe, par une meilleure connaissance des mécanismes de réponses immunitaires de l'organisme.	Santé - Recherche - Innovation
83	GIP Canceropole Grand Ouest	L'objectif est de contribuer au développement et au transfert de la recherche fondamentale en vue d'une meilleure prise en charge des patients atteints de cancer.	Santé - Recherche - Innovation -
84	Conditions de transfert de patients brûlés	Définition des modalités de transferts de patients brûlés adultes et enfants du Centre hospitalier de Saint-Brieuc vers le CHU de Nantes, centre autorisé de l'interrégion Ouest.	Santé - Social
85	Groupement interrégional de recherche clinique et d'innovation du Grand Ouest	Structuration d'unités de gestion et d'accompagnement de la recherche clinique en établissements hospitaliers non universitaires et structuration de réseaux d'investigateurs.	Santé - Social
86	Schéma interrégional d'organisation sanitaire SIOS	Mise en place d'une organisation des soins adaptée à des activités hautement spécialisées en favorisant la synergie entre régions tout en répondant aux besoins de soins.	Santé - Social
87	Simulation en santé	Démarche interrégionale d'élaboration d'un plan pluriannuel pour labelliser certaines spécialisations d'activités de simulation très spécialisées au sein de certains CHU.	Santé - Social
88	Zone de défense et de sécurité interrégionale - Santé	L'agence régionale de santé de zone participe à la préparation des mesures concourant à la défense et à la sécurité nationale, notamment lors des crises sanitaires.	Santé - Social

89	Hôpitaux Universitaires du Grand Ouest (HUGO)	Coordination des Centres hospitaliers universitaires et Centres hospitaliers régionaux des régions Bretagne, Pays de Loire, Centre et Poitou-Charentes qui travaillent ensemble dans les domaines de la santé, de la recherche et de l'enseignement afin d'assurer le développement des missions spécifiques des centres hospitaliers.	Santé - Social- Recherche - Enseignement supérieur
90	Études et Chantiers Bretagne et Pays de la Loire	Association d'éducation populaire qui encourage le volontariat et porte un projet de lutte contre les exclusions.	Sport - Jeunesse
91	Interrégion Nord-Ouest des comités régionaux et départementaux sportifs	Mutualisation des expériences, nécessité d'avoir une réflexion commune dans un contexte de changement politique et territorial.	Sport - Jeunesse
92	Véلودyssée	Projet de réalisation d'une route cyclable en France sur le littoral atlantique et se poursuivant en Angleterre au nord et au Pays Basque espagnol.	Tourisme - Aménagement du territoire
93	Vélo-routes et voies vertes	Projet partenarial entre Régions et Départements qui concerne à la fois la dynamique d'aménagement et de continuité des itinéraires. Il s'agit de services et de stratégies de communication partagés.	Tourisme - Aménagement du territoire
94	Contrat de destination « Grand Ouest »	Campagne de communication interrégionale sur la période 2012-2014 qui avait pour objectif de reconquérir le marché britannique avec de nombreux partenaires, acteurs du tourisme ou de l'économie (dont Brittany Ferries).	Tourisme - Développement économique
95	Destination touristique « Bretagne Loire Océan »	Destination interrégionale qui a deux objectifs : structuration de l'offre pour faciliter la communication du Comité régional du tourisme sur la Bretagne et ses dix Destinations ; amélioration de l'efficacité des politiques de tourisme.	Tourisme - Développement économique

3.2. Les principaux domaines de coopération

Les coopérations sont présentées ici selon les différents champs du développement régional.

3.2.1. Recherche et innovation

Le domaine de la recherche et de l'innovation regorge de coopérations interrégionales entre Bretagne et Pays de la Loire. La particularité de ces coopérations est qu'elles reposent sur une volonté affirmée des acteurs de coopérer avec leurs voisins et l'impulsion qu'ils leur donnent. Pour la plupart, ces coopérations ne découlent pas d'obligations faites par des entités suprarégionales et ne sont pas liées à des caractéristiques géographiques du territoire qui les rendraient inévitables. La recherche est par essence coopérative, elle débouche sur une ouverture vers des partenaires identifiés comme pertinents indépendamment des frontières administratives. La recherche est une dynamique d'idées qui circulent, d'échanges, de flux... Sa dimension est naturellement interrégionale, voire bien plus large (nationale, européenne, mondiale).

La volonté d'atteindre une taille critique pour obtenir des financements et pérenniser les projets est l'un des moteurs forts des coopérations dans ce domaine.

De plus, les organismes de recherche et/ou d'innovation sont en quête de regroupements et de complémentarités, entre différents sites, afin d'éviter une trop forte concurrence. On peut alors évoquer la « *compétition intelligente* » dont l'objectif est de déboucher sur des innovations qui peuvent avoir une plus-value en coopérant plutôt qu'en travaillant en parallèle.

De multiples entités sont organisées à une échelle interrégionale dans le secteur de la recherche et l'innovation :

- Tous les pôles de compétitivité basés en Bretagne ;
- La société d'accélération du transfert de technologies (SATT) « *Ouest Valorisation* » ;
- Les instituts de recherche technologique (IRT) B-com et Jules Verne ;
- Des laboratoires d'excellence financés par les Investissements d'avenir, le Labex CominLabs par exemple ;
- Des groupements d'intérêt scientifique comme le GIS Biogenouest ;
- Des groupements d'intérêt public (Canceropôle) ;
- Ou encore le projet SMILE, candidature commune à un appel à projet national.

3.2.1.1. Les pôles de compétitivité

La Bretagne et les Pays de la Loire ont fait le choix d'ouvrir leurs pôles de compétitivité et de les interrégionaliser. Ce soutien à la coopération autour de l'innovation se traduit donc par des pôles de compétitivité interrégionaux communs aux régions Bretagne et Pays de la Loire, dont notamment :

- Le pôle de compétitivité « Images et réseaux » est une association de type loi 1901 qui regroupe des acteurs privés (grandes entreprises et PME), des acteurs du développement économique, de l'innovation (technopôles), de l'enseignement supérieur et de la recherche de Bretagne et des Pays de la Loire dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.
- EMC2 a pour objectif de soutenir la compétitivité industrielle française en renforçant l'écosystème territorial d'innovation et de croissance autour des technologies avancées de production à travers six filières : aéronautique, naval, transport terrestre, énergie, nautisme et biens d'équipements.
- ID4CAR développe des projets de recherche et développement collaboratifs avec les entreprises et les établissements d'enseignement supérieur dont des laboratoires de recherche dans la filière automobile. Les axes sont les suivants : matériaux et architecture des véhicules ; TIC et mobilité durable ; intelligence des systèmes embarqués et véhicules et usages innovants.
- Valorial s'adresse à l'ensemble des entreprises et organismes agroalimentaires, de la production à la consommation, dans le but de permettre à la filière et à ses entreprises de se repositionner vers des projets porteurs de valeur ajoutée, d'emplois et de développement pérenne. Il exerce son action partout en France mais principalement sur les 3 régions Bretagne, Pays de la Loire et Basse Normandie.
- Le Pôle Mer Bretagne Atlantique innove dans le domaine maritime autour de 6 thèmes : la sécurité et la sûreté maritimes, le naval et le nautisme, les ressources énergétiques et minérales marines, les ressources biologiques marines (pêche-aquaculture et biotechnologies marines), l'environnement et l'aménagement du littoral et enfin les ports, les infrastructures et le transport maritime.

3.2.1.2. La SATT Ouest valorisation

La SATT Ouest Valorisation est une société d'accélération du transfert de technologies commune aux régions Bretagne et Pays de la Loire. Elle résulte d'une réponse conjointe à un appel à projets dans le cadre des investissements d'avenir et sa labellisation date de 2011.

C'est l'outil des universités et des écoles pour la valorisation et le transfert de technologies qui fait le relais entre les laboratoires de recherche et les entreprises puis finance les phases de maturation des projets. La SATT travaille en collaboration avec les technopoles. Dans la chaîne de transfert, la SATT s'arrête à la phase d'incubation, c'est-à-dire au moment où la recherche peut être transférée aux entreprises.

Les sept universités du périmètre concerné et sept écoles d'ingénieurs ont délégué leur compétence de valorisation à cette société. Elles en sont actionnaires aux côtés de certains organismes (INSERM, CNRS, IRD) et de la Caisse des dépôts et consignations. L'Université européenne de Bretagne (UEB) portait l'actionnariat des établissements bretons, alors que l'Université Nantes-Angers-Le Mans portait l'actionnariat pour les établissements des Pays de la Loire. Depuis la création officielle de la ComUE Université Bretagne Loire³⁸, le portage de l'actionnariat est assuré par celle-ci.

La SATT est un exemple unanimement salué de coopération interrégionale en ce qu'elle démultiplie les forces collectives à travers la valorisation et le transfert de technologies. Elle permet aussi d'obtenir des financements, 70 millions d'euros ont notamment été perçus dans le cadre du programme d'investissements d'avenir.

L'activité de la SATT est en pleine croissance : augmentation du nombre de brevets déposés, des créations de start-ups et des signatures de licences à des entreprises. Cet outil interrégional fédère tous les acteurs concernés par la problématique transfert/valorisation et permet donc de soutenir la création d'activité et d'emploi.

3.2.1.3. Le projet SMILE

SMILE est un projet porté en collaboration par les Régions Bretagne et Pays de la Loire en réponse à un appel à projets publié par l'État dans le cadre du programme d'investissements d'avenir sur les « smart grids », c'est-à-dire le financement d'actions relatives aux réseaux intelligents d'électricité (rapprochement de la production et de la consommation d'électricité).

L'objectif du projet est de bâtir un grand réseau électrique intelligent « de demain » dans l'Ouest de la France. Sur ce sujet avec des financements importants à la clé, les Régions Bretagne et Pays de la Loire ont chacune eu la tentation de déposer une candidature seule.

Mais les entreprises concernées étant réparties sur les deux territoires, la décision a été prise de monter une candidature commune et c'est au final le

³⁸ Voir 3.2.2. Formation et enseignement supérieur – Université Bretagne Loire, page 43.

projet de deux Régions (Bretagne et Pays de la Loire) et de deux Métropoles (Rennes et Nantes) qui a été déposé.

Le Conseil régional de Bretagne assure le « chef de filât » et a missionné l'agence Bretagne Développement Innovation pour avoir des représentations d'entreprises dans le projet, en coordination avec l'agence de développement économique des Pays de la Loire.

Ce projet est une illustration de coopération interrégionale conduite en bonne intelligence par les collectivités, autrement dit de « Coopétition »³⁹. La candidature commune a permis d'atteindre une taille critique nécessaire pour se positionner sur ce type de projet très significatif. Ce sujet avait été identifié comme un domaine prioritaire pour la Bretagne avec des enjeux d'innovation, de développement économique et d'emploi. *In fine*, les entreprises vont pouvoir bénéficier de financements et profiter de cette dynamique de groupe.

3.2.1.4. Focus sur la recherche agronomique

Un secteur de la recherche se révèle être particulièrement porteur de coopérations interrégionales entre Bretagne et Pays de la Loire : la recherche agronomique.

- INRA⁴⁰

L'institut national de la recherche agronomique (INRA) est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) sous la double tutelle du Ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Les centres de recherche de l'INRA sont répartis sur tout le territoire, celui de Rennes couvrant deux régions (Bretagne et Basse-Normandie).

L'INRA a choisi de créer un dispositif Grand Ouest. En effet, la coopération interrégionale est de plus en plus présente dans l'organisation de l'INRA qui a nommé en 2013 une déléguée interrégionale pour les deux régions Bretagne et Pays de la Loire. Le même dispositif a été créé sur les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées.

Le dispositif Grand Ouest se compose de deux centres INRA sur trois régions (Basse-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire) avec une thématique prioritaire : la durabilité des systèmes agricoles et agroalimentaires sur les territoires à forte densité de production.

³⁹ Audition de M. Loïg CHESNAIS-GIRARD, le 12 novembre 2015.

⁴⁰ Audition de Mme Odile WHITECHURCH, le 18 septembre 2015.

Dans ce contexte, l'INRA suit avec attention l'ensemble des démarches de coopération interrégionale dans le domaine de la recherche agronomique.

L'INRA est administrateur du Groupement d'intérêt public GEVES (Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences). Ce GIP est un organisme officiel qui expertise les nouvelles variétés végétales, pour leur inscription et protection, ainsi que la qualité des semences. Il a été créé dans le but d'associer les compétences et savoir-faire d'autres acteurs tels que le Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées, VEGEPOLYS ou encore le Groupement national interprofessionnel des semences.

L'INRA est à l'origine de multiples groupements d'intérêt scientifique dont le GIS Relance agronomique qui se positionne dans les champs de la recherche, l'expérimentation, le conseil et la formation agricole. Sous ce GIS principal, il existe des GIS « filières », comme « PICLeg » sur les cultures légumières, le « GCHP2E » sur les grandes cultures, « Elevages demain » sur les filières animales, « Fruits » sur la filière fruitière, ou encore « Piscicultures demain ».

- Pôle Agronomique Ouest

Le Pôle Agronomique Ouest (PAO) est une association financée par les deux Régions Bretagne et Pays de la Loire. Il monte des projets de recherche collectifs, non concurrentiels, à finalité de développement économique. Les deux Régions Bretagne et Pays de la Loire sont à l'origine de cette coopération avec le soutien de plusieurs Communautés d'agglomération et Conseils départementaux (Ille-et-Vilaine, Côtes-d'Armor, Mayenne, Rennes Métropole, Brest Métropole, Angers Loire Métropole et Nantes Métropole)⁴¹.

Parmi les projets portés par le pôle, le projet PROFIL implique un consortium de 11 entreprises présentes dans l'Ouest (et représentant 80% de la filière laitière française) mobilisées autour d'un objectif commun : promouvoir la recherche laitière pour mieux valoriser les produits laitiers. Il découle de la volonté des différents partenaires d'atteindre la taille critique nécessaire pour répondre avec succès à un appel d'offre national. Cela fait suite à un premier projet infructueux qui avait été monté et déposé par les acteurs d'une seule région.

- Partenariat européen pour l'innovation - FEADER

Le Partenariat européen pour l'innovation est un nouvel instrument lancé par la Commission européenne. Il est financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) désormais géré par les Régions françaises et

⁴¹ Source : Pôle Agronomique Ouest.

finance des projets de coopération. Il concerne différents domaines dont l'agronomie, via un axe pour une agriculture productive et durable⁴².

Il y a une obligation faite par la Commission européenne de mettre en place des appels à projets. La Bretagne et les Pays de la Loire ont choisi, en 2015, d'en monter un en commun intitulé « autonomie protéique accrue pour les élevages de l'Ouest ».

SOS PROTEIN est un projet du Pôle Agronomique Ouest qui s'inscrit dans ce cadre et qui répond à l'objectif d'autonomie protéique pour les élevages de l'Ouest. Son budget de 3,75 millions d'euros est financé par les deux Régions à hauteur de 20% et à 80% sur ce nouvel axe « Partenariat européen pour l'innovation » du FEADER.

Cela démontre la capacité des deux Régions à coopérer afin de mobiliser des fonds européens sur des projets dont les enjeux leur sont communs.

- Centre de recherche en nutrition humaine Ouest

Le Centre de recherche en nutrition humaine (CRNH) Ouest est un groupement d'intérêt public et a donc une personnalité morale. Il existe 4 CRNH en France, ils fonctionnent en réseau et partagent un même conseil scientifique. L'INRA est membre fondateur du GIP « CNRH Ouest » qui rassemble les communautés de Bretagne et des Pays de la Loire autour de 4 domaines :

- o Nutrition périnatale et santé de l'adulte ;
- o Axe cerveau-intestin ;
- o Mécanismes moléculaires liés au métabolisme lipidique et pathologies chroniques ;
- o Compréhension de la survenue des allergies ; stratégies de prévention et de traitement.

- Programme « Pour et sur le développement régional »

Le Programme « Pour et sur le développement régional » (PSDR) est un programme interdisciplinaire ouvert à tous les chercheurs et acteurs dans le domaine de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de l'aménagement de l'espace. Il s'agit actuellement du quatrième cycle de ce programme, mais seulement de la deuxième participation du Grand Ouest. Depuis 2008, le programme Grand Ouest est initié par l'INRA, l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA) et Agrocampus Ouest en partenariat avec les Régions Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes.

⁴² Programme de développement rural breton 2014-2020 - Type d'opérations 16-1-1 : Soutien aux groupes opérationnels du PEI pour la productivité agricole et la durabilité.

Ses objectifs sont d'analyser les processus de développement territorial et plus particulièrement le rôle et la place des activités agricoles et agroalimentaires, et d'apporter une contribution opérationnelle au développement territorial à travers la fourniture d'outils et méthodes pour ses acteurs, dans une démarche de co-construction⁴³.

- Les unités et réseaux mixtes technologiques

Les unités et réseaux mixtes technologiques sont les outils mis en place par le Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt pour inciter à la coopération dans la recherche. Ils concernent principalement les domaines techniques et permettent la valorisation des résultats de la recherche avec les instituts techniques.

Les unités mixtes technologiques visent à rapprocher sur un même site géographique une ou plusieurs unité(s) de recherche et une ou plusieurs équipe(s) d'institut technique. Il s'agit d'un projet de recherche commun entre organismes conduit sur une durée de 3 ou 5 ans.

On peut citer par exemple l'UMT « Fiabilisation d'une diversité choisie » autour des questions cidricoles. Ce partenariat entre l'INRA (Unité de Recherche Cidricole Rennes - Le Rheu) et l'Institut français des productions cidricoles a permis l'émergence de plusieurs projets soutenus par les Régions Bretagne, Pays de Loire et Basse-Normandie.

Les réseaux mixtes technologiques (RMT) sont quant à eux la réunion des acteurs de la recherche, de la formation et du développement pour favoriser l'innovation dans les secteurs agricoles et agro-alimentaires. Les objectifs sont la mise en place de programmes de recherche, la synthèse de connaissances ; la mise au point de techniques innovantes, d'outils d'aide à la décision, de nouveaux systèmes de production, ou de modules de formation.

A titre d'exemple, le RMT « bâtiments d'élevage de demain » développe des compétences et des échanges sur les bâtiments d'élevage pour chevaux, porcs, ruminants et volailles. Parmi de nombreux partenaires fondateurs, sont entre autres impliquées les deux Chambres régionales d'agriculture de Bretagne et des Pays de la Loire.

⁴³ Source : Cellule d'Animation du Programme de Recherche « *Pour et Sur le Développement Régional dans le Grand Ouest* ».

3.2.2. Formation et enseignement supérieur

3.2.2.1. Formation

En matière de formation initiale et continue, on observe quelques exemples de coopérations interrégionales. Elles restent actuellement assez marginales en dehors de l'enseignement supérieur.

- « Campus ESPRIT industries »

Le « Campus ESPRIT industries » a été créé à Redon en 2014 à l'initiative notamment des deux Régions Bretagne et Pays de la Loire. Des partenaires variés l'ont soutenu à son lancement : les Communautés de communes du Pays de Redon, les Chambres de commerce et d'industrie de Rennes et de Bretagne, la direction diocésaine de l'enseignement catholique³⁵, ainsi que la Ville de Redon et l'Union des industries et des métiers de la métallurgie. Le Campus propose des formations de niveau Bac+3 à Bac+5 dans le secteur industriel, notamment dans les filières de l'électronique et du traitement des matériaux. Il encourage principalement la formation en alternance et dispose de trois plateaux techniques industriels d'expérimentations.

L'objectif du Campus est d'offrir des formations pointues qui n'existent pas autour des Métropoles de Rennes et Nantes, tout en répondant grâce à un travail de recensement aux besoins des entreprises locales comme des industries de Bretagne et des Pays de la Loire. Dans son avis de juin 2014, le CESER s'était félicité de la dynamique territoriale qui portait la création du « Campus ESPRIT Industrie » espérant que ce campus puisse permettre au territoire du Pays de Redon-Bretagne Sud, très éprouvé sur le plan socio-économique, de trouver des atouts pour le développement de la formation continue et de la VAE pour les salariés en reconversion professionnelle, de même que pour la formation supérieure en synergie avec les demandes des entreprises. Le CESER s'interrogeait néanmoins sur sa gouvernance et sur la consolidation de son financement. Il préconisait en particulier que l'Université Européenne de Bretagne, au nom des universités et des écoles de Bretagne, soit associée au projet⁴⁴.

Dans une déclaration commune du 23 septembre 2015 à ce sujet, les Régions Bretagne et Pays de la Loire indiquent que « *désormais pleinement chargées par la loi de définir la carte des formations professionnelles (initiales et continues), elles vont renforcer leur action et construire un système plus réactif, directement*

⁴⁴ Avis du CESER de Bretagne « Création d'un groupement d'intérêt public (GIP) Campus ESPRIT industries », juin 2014.

lié aux besoins des entreprises et des territoires, qui fasse davantage le lien entre économie et formation »⁴⁵.

En lien avec la création du « Campus ESPRIT industries », une formation du Centre de formation des apprentis de l'industrie (CFAI) initialement basée à Brest devrait être transférée dans le Pays de Redon à la rentrée scolaire 2016. Il s'agit d'un BTS en apprentissage dans le domaine du traitement de surface (traitement des matériaux). Cette formation entrant dans le plan de formation de la Région Bretagne, sera basée à Saint-Nicolas de Redon donc en Pays de la Loire. Cette coopération a été possible car la formation répond à un besoin identifié pour les industries du Pays de Redon et du Grand Ouest dans sa globalité.

- « Mon orientation en ligne »

L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) est un établissement public qui dépend du Ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Éditeur public, l'ONISEP produit et diffuse toute l'information sur les formations et les métiers. Il propose aussi de nouveaux services aux élèves, aux parents et aux équipes éducatives. L'ONISEP fonctionne en réseau à partir d'un siège en Ile-de-France et de 28 délégations régionales réparties sur l'ensemble du territoire⁴⁶.

L'ONISEP a créé 6 plateformes multimédias interrégionales « *Mon orientation en ligne* » qui offrent un service personnalisé pour apporter de l'information et répondre aux questions formulées en ligne sur les métiers, les formations, l'orientation. Dans ce cadre, il existe une coopération entre les délégations régionales Bretagne, Pays de la Loire, Basse-Normandie, Centre, Poitou-Charentes. Celle-ci résulte d'une demande formulée par le Ministère à l'ONISEP de développer l'interrégionalité⁴⁷.

- Movil'app

Movil'app est un autre exemple de coopération interrégionale dans le domaine de la formation. Ce projet porté par les Chambres de commerce et d'industrie régionales (CCIR) de Bretagne et des Pays de la Loire est financé depuis son origine par des programmes européens de mobilité (Programme « Léonardo » puis « Erasmus + » pour la période 2014-2020). Il vise à promouvoir la mobilité des apprentis en Europe pendant leur formation ou à l'issue de celle-ci.

⁴⁵ Communiqué de presse du Pays de Redon et des Régions Bretagne et Pays de la Loire, 23 septembre 2015.

⁴⁶ Source : ONISEP.

⁴⁷ Ibid.

3.2.2.2. Enseignement supérieur

- Université Bretagne Loire

Dans un contexte de réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche, la loi du 22 juillet 2013⁴⁸ a prévu des regroupements d'établissements pouvant adopter plusieurs formes. Les acteurs de l'enseignement supérieur en Bretagne et en Pays de la Loire ont fait le choix de la création d'une Communauté d'universités et établissements (ComUE)⁴⁹ : l'Université Bretagne Loire (UBL). La création de la ComUE interrégionale ne résulte pas d'une demande de l'État mais c'est bien le fait des acteurs du territoire.

La Bretagne et les Pays de la Loire ont fait le choix d'une Communauté d'universités et établissements et non pas le choix d'une fusion. Les leviers semblent être présents pour que cet établissement nouveau ait un rôle extrêmement fort. Sa mission, prévue par la loi, est la « *coordination de l'offre de formation* » et la « *coordination des stratégies de recherche et de transfert* » à l'échelle du périmètre retenu.

Un décret du 8 janvier 2016⁵⁰ a officialisé la création de l'UBL. Sa démarche repose sur l'idée que fédérer les acteurs du territoire constituera un levier propre à renforcer la visibilité et la lisibilité du site au niveau européen et international. Elle vise à atteindre une certaine masse critique et une surface scientifique pertinente⁵¹.

L'UBL regroupe 160 000 étudiants inscrits dans 22 établissements et plus de 250 laboratoires travaillant en réseaux :

- 7 universités : Université d'Angers, Université de Bretagne Occidentale, Université de Bretagne-Sud, Université du Maine, Université de Nantes, Université de Rennes 1, Université Rennes 2 ;
- 15 écoles : Centrale Nantes, EHESP, ENIB, ENSAM, ENSCR, Mines de Nantes, ENSTA Bretagne, ENSAI, ENS Rennes, ESA, IEP de Rennes, Télécom Bretagne, INSA Rennes, Agrocampus Ouest, Oniris ;
- 5 organismes de recherche : Anses, CNRS, Ifremer, Inria, IRD.

L'INRA et l'INSERM ont fait le choix d'être partenaires de la ComUE. Ce partenariat sera décrit par convention. De nombreux établissements ont émis le vœu de devenir partenaires de l'UBL, les premières conventions devraient être signées durant le second semestre de 2016. Par ailleurs, les CHU (Angers, Brest,

⁴⁸ Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

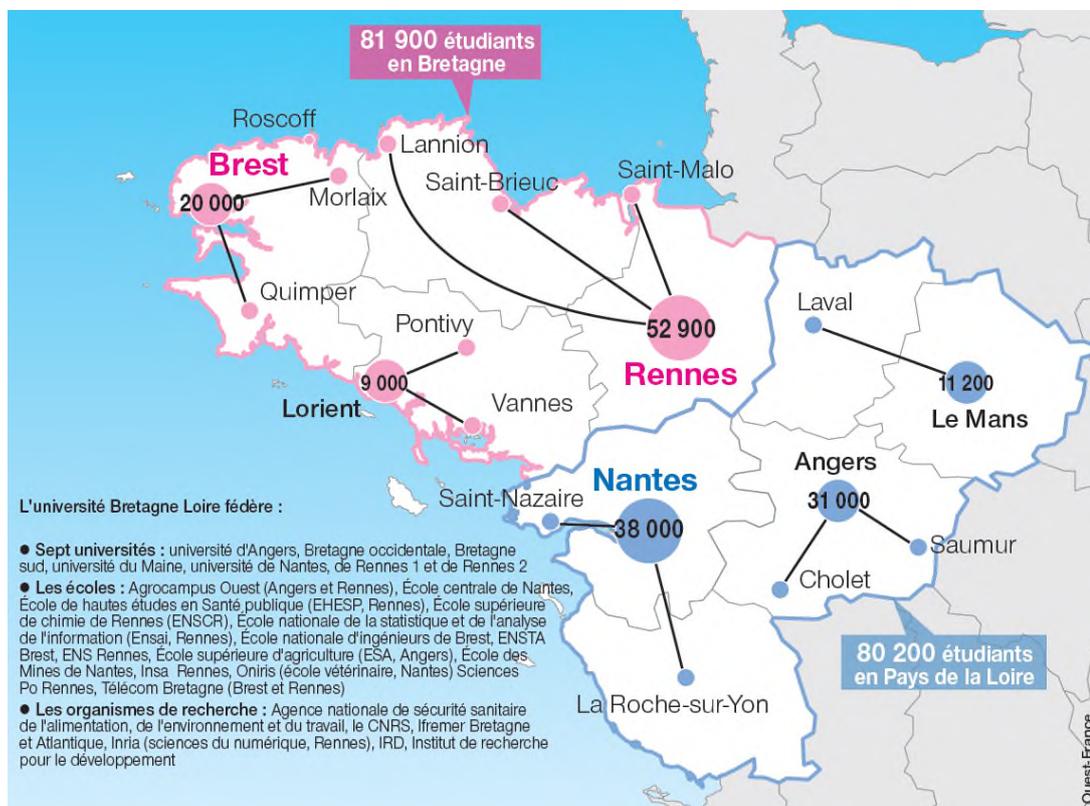
⁴⁹ Voir 2.1.2. Une diversité d'instruments juridiques – Communauté d'université et établissements, page 16.

⁵⁰ Décret n° 2016-8 du 6 janvier 2016 portant création de la communauté d'universités et établissements « Université Bretagne Loire » et approbation de ses statuts.

⁵¹ Source : Université Rennes 2.

Nantes et Rennes) ainsi que Supélec et l'Ecole Navale, ont choisi de prendre le statut de membres associés.

Carte 2. Université Bretagne Loire



Source : Ouest-France / Aloïs Lecerf

La loi de 2013 précise que l'État ne passera plus qu'un seul contrat (le contrat de site) avec les établissements, par conséquent avec l'Université Bretagne Loire. Il y aura une annexe à ce contrat pour chacun des établissements du périmètre.

La création d'un tel établissement comporte plusieurs étapes de montée en puissance. Il a fallu quelques années pour que l'Université européenne de Bretagne (UEB), créée en mars 2007, démontre sa puissance et sa pertinence. La Région Bretagne a été très impliquée ces dernières années dans la structuration de ce pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) qu'était l'Université Européenne de Bretagne et a joué un rôle important. Selon les acteurs de l'enseignement supérieur, si le Campus numérique breton, élément majeur et structurant, a pu voir le jour c'est parce que la Région était à leurs côtés.

A l'inverse, il semble que la Région Pays de la Loire ait moins soutenu son PRES, au profit de relations directes avec les établissements. La différence de démarche entre les deux Régions quant au soutien à leur PRES régional est susceptible de constituer une difficulté.

En effet, si la création de la ComUE sera probablement l'un des vecteurs d'une coopération renforcée dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, une grande inquiétude, partagée par de nombreux acteurs, réside dans l'évolution de la position des deux Conseils régionaux. Les porteurs du projet UBL travaillent depuis plusieurs mois à l'élaboration d'une plateforme commune de partenariat entre les deux Régions et l'UBL, mais cela reste complexe.

Alors que la candidature commune des universités, écoles et organisations de l'Ouest à l'obtention d'un « Idex »⁵² a connu trois échecs successifs (en 2011 et 2015)⁵³ et suscité des interrogations sur la pertinence du périmètre retenu, il y a un fort enjeu à faire reconnaître au niveau international la force de cette coopération interrégionale dans le domaine.

Il est à noter que, aussi complexe soit-elle, cette démarche interrégionale fait presque figure d'exception et d'exemple dans le paysage universitaire français. Il existait un projet de ComUE interrégionale commune aux régions Bourgogne et Franche-Comté mais suite au redécoupage territorial, celles-ci ne forment plus qu'une seule et même région. Le seul autre exemple de ComUE interrégionale est l'Université confédérale Léonard de Vinci qui associe les établissements d'enseignement supérieur et de recherche des régions Centre Val de Loire, Limousin et Poitou-Charentes. Mais son avenir pourrait être remis en cause par le nouveau périmètre des régions qui ne correspond pas au sien.

- Le Pont Supérieur

Le Pont Supérieur est un Établissement public de coopération culturelle (EPCC) créé en 2011. Parmi les quinze établissements d'enseignement supérieur du spectacle vivant en France, il est le seul interrégional.

Le Pont Supérieur offre des formations post-conservatoire et post-baccalauréat qui préparent au Diplôme national supérieur professionnel de musicien (DNSPM) et aux Diplômes d'Etat (DE) de professeur de danse et de professeur de musique. Il propose de la formation initiale, continue et de la validation des acquis de l'expérience. *« Ainsi sont accueillis les danseurs des esthétiques jazz, contemporain ou classique, les chefs d'ensemble vocal, les musiciens des*

⁵² Le dispositif d'initiatives d'excellences (Idex) entre dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, il prévoit un financement à hauteur de 17,5 millions d'Euros par an et une labellisation permettant une visibilité internationale accrue.

⁵³ La candidature de l'Université Bretagne Loire a notamment été refusée en 2015 pour les motifs suivants : « le modèle fédéral proposé n'est pas propice à la construction d'une entité mondiale avec une grande visibilité internationale » et « malgré l'excellente capacité scientifique, la taille de la zone géographique couverte par le projet couplée à la complexité institutionnelle proposée n'est pas propice à la transformation ». Ainsi, le jury international préconise « quand la ComUE UBL sera pleinement opérationnelle, elle devrait envisager différents scénarios de regroupement et leur capacité pour pouvoir atteindre les objectifs de l'initiative d'excellence ».

musiques actuelles, ceux des musiques traditionnelles de l'aire bretonne et celtique, et enfin les instrumentistes classiques »⁵⁴.

Son Conseil d'administration est composé de représentants des Régions Bretagne et Pays de la Loire, des Villes de Nantes, Rennes et Angers, des Universités de Nantes, Rennes 2 et Angers, et enfin du Ministère de la Culture et de la communication.

Des partenariats sont mis en place avec le Théâtre national de Bretagne (TNB) à Rennes et le Centre national de danse contemporaine (CNDC) à Angers pour les formations d'interprètes dans les domaines de l'art dramatique et de la danse contemporaine. En parallèle, les Universités d'Angers, Nantes, et Rennes 2 proposent aux étudiants un parcours universitaire (licences et masters) complémentaire à leur parcours artistique.

3.2.3. Développement économique, agriculture, tourisme

Le champ du développement économique pourrait sembler de prime abord absent des coopérations interrégionales. Au cœur de forts enjeux de concurrence entre les territoires pour attirer l'activité et donc l'emploi, le développement économique est néanmoins présent dans de nombreux projets recensés. Quand l'échelle d'action devient plus large (européenne, internationale) et que la nécessité s'en fait sentir, les acteurs des territoires coopèrent afin de se renforcer et d'attirer de nouveaux acteurs économiques dans l'Ouest de la France.

Deux logiques sont possibles dans les relations interrégionales sur l'innovation et l'économie en général :

- soit une compétition permanente entre régions qui arrive rapidement à ses limites et qui ne crée pas beaucoup de valeur ;
- soit le passage d'une compétition à une « coopération compétitive ».

Dans la « coopération compétitive », chacun essaie d'attirer sur son territoire des entreprises qui s'y installent durablement, mais si possible en évitant de les délocaliser du territoire voisin. A une échelle internationale, l'objectif des acteurs économiques est d'abord de convaincre les éventuels partenaires de s'implanter dans l'Ouest de la France. Dans un second temps, ils tentent de les attirer en Bretagne et/ou en Pays de la Loire plus spécifiquement. Les grands acteurs économiques sont répartis sur la carte de France de façon relativement homogène avec de multiples implantations. Ils peuvent donc être présents dans les deux régions à la fois. Dans les domaines des énergies marines renouvelables (EMR) ou de l'aéronautique par exemple, les acteurs sont implantés partout en France.

⁵⁴ Source : Le Pont Supérieur.

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.

3.2.3.1. Développement économique

Le dispositif « Passeport Armorique pour entreprendre » propose de répondre aux difficultés rencontrées lors de la création et de reprise d'entreprises et de faciliter la transmission d'entreprises. Les deux Chambres de commerce et d'industrie régionales de Bretagne et des Pays de la Loire cherchent à développer l'esprit entrepreneurial chez les étudiants en leur facilitant l'accès au monde de l'entreprise et en agissant en tant qu'accélérateur de projets et révélateur de « talents ».

Le Réseau Europe Entreprise (ou Entreprise Europe Network EEN) est un autre exemple de coopération emblématique dans le domaine du développement économique. Ce réseau européen, financé par la Commission européenne et lancé en 2008, est composé des 28 Etats membres de l'Union européenne et de pays tiers pour un total de 52 pays participants. Il regroupe 600 structures.

Le Réseau EEN fonctionne sous forme de consortiums qui couvrent plusieurs régions. En France, il existe une dizaine de consortiums dont le « consortium Ouest » qui rassemble la CCI Bretagne, la CCI Pays de la Loire et Bretagne Développement Innovation. Ces trois structures mettent en œuvre la principale mission du réseau : aider les PME du territoire à accéder au marché européen et à toutes les opportunités qui peuvent exister.

Les trois axes de travail sont les suivants :

- Veille juridique et appui à l'adaptation aux normes et réglementations européennes ;
- Aide aux PME pour nouer des partenariats transnationaux ;
- Accès aux financements européens et collaboratifs.

Le réseau EEN travaille beaucoup avec les pôles de compétitivité interrégionaux et leurs membres. Il observe une interconnexion forte des économies régionales. Le travail du réseau est multisectoriel et vise à mobiliser des partenaires et à créer du lien entre entreprises. Bretagne Développement Innovation œuvre à la mise en cohérence des actions avec la Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et plus particulièrement avec les 7 domaines d'innovation stratégique de la Stratégie régionale de spécialisation intelligente.

L'organisation interrégionale des pôles de compétitivité rayonne et favorise l'interrégionalité là où elle n'était pas prévue au départ. Les salons ou temps d'information organisés par le Réseau Europe Entreprise permettent des échanges entre membres des pôles des deux régions.

Sur les conventions d'affaires, l'interrégionalité naît de la conjonction d'intérêts. Les entreprises des deux régions qui travaillent sur les mêmes domaines ont intérêt à se mobiliser conjointement. En 2015, une trentaine de partenariats interrégionaux ont été noués.

3.2.3.2. Economie sociale et solidaire

Dans le domaine de l'économie sociale et solidaire, il existe plusieurs réseaux organisés sur un périmètre interrégional.

L'Union régionale des Scop de l'Ouest en est une bonne illustration. Les sociétés coopératives et participatives des 12 départements des régions Bretagne, Pays-de-la-Loire et Basse-Normandie adhérentes à la Confédération générale des Scop la composent. Ce réseau interrégional se décrit comme un lieu d'échanges, d'animation, d'information et d'accompagnement des sociétés coopératives ainsi que des créateurs et repreneurs d'entreprises de l'Ouest. En revanche, si son périmètre couvre trois régions, une organisation territoriale régionale existe à travers des délégués régionaux qui « assurent le lien par une présence constante et un appui aux coopératives adhérentes » et ceci pour « privilégier la proximité avec ses adhérents et être au cœur de leurs projets »⁵⁵.

L'association « Études et Chantiers Bretagne et Pays de la Loire » s'est quant à elle mobilisée autour d'un projet d'éducation populaire de volontariat interculturel en France et à l'étranger et d'un projet de lutte contre les exclusions. Elle recherche la participation active de jeunes et d'adultes à l'aménagement, l'équipement, la sauvegarde des espaces naturels et bâtis. Interrégionale, elle dispose de multiples agréments dont ceux du Ministère de la Jeunesse et des sports et du Ministère de l'Ecologie et du développement durable. Elle est reconnue comme organisme de formation à la fois en Bretagne et en Pays de la Loire, ainsi que comme organisme d'insertion par l'activité économique en Ile-et-Vilaine, Côtes d'Armor, Mayenne et dans la Sarthe.

3.2.3.3. Agriculture

En-dehors du pôle de compétitivité Valorial et du Pôle agronomique Ouest pour l'agro-alimentaire, le CESER a recensé peu de coopérations directes entre les Conseils régionaux dans le domaine agricole. Des échanges réguliers existent néanmoins entre les exécutifs régionaux sur la question agricole. Des positions communes ont notamment été adoptées avec les Pays de la Loire et la Basse-Normandie sur la Politique agricole commune de l'Union européenne en 2008, 2010 et plus récemment en octobre 2012.

⁵⁵ Source : URSCOP

- CUMA de l'Ouest

Les Coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) sont des sociétés coopératives agricoles ayant pour objet de mettre à la disposition de leurs adhérents du matériel, des machines agricoles, des moyens d'entretien et de réparation, des animaux, des moyens de perfectionnement technique et de formation professionnelle, des organismes d'études, d'expérimentation et d'analyse, ainsi que du personnel spécialisé⁵⁶.

La fédération régionale des coopératives d'utilisation de matériel agricole « FRCUMA Ouest » est un syndicat professionnel agricole avec un statut d'association loi 1901. Ce réseau rassemble 6 fédérations régionales et environ 2500 CUMA qui représentent 28.000 agriculteurs adhérents. Les Régions Bretagne, Basse-Normandie et Pays de la Loire sont partenaires de l'association.

- Comité du bassin laitier du Grand Ouest

La mise en place des quotas laitiers en application de la Politique agricole commune s'est traduite par la définition, au niveau national, de 9 bassins laitiers dont le « Bassin Laitier Grand Ouest » qui représente 33% de la production nationale. Il est constitué de la région Bretagne et de la région des Pays de la Loire à l'exception de la Vendée.

L'objectif était alors, dans des zones laitières homogènes, de préparer la filière laitière à la sortie des quotas. A cette fin, une politique de redistribution des quotas au niveau du bassin avait été mise en place. La disparition du système de quotas laitiers en 2015 interroge sur l'avenir de ce Comité du bassin laitier du Grand Ouest.

- De nombreuses autres coopérations

Les agriculteurs n'ont eux pas attendu les pouvoirs publics pour se structurer en fonction des besoins de leurs filières et non pas du découpage administratif. Ils n'entrent pas tous dans le champ de l'étude car ne bénéficient pas de financements publics mais nous pouvons notamment citer ici le Centre interprofessionnel laitier Bretagne-Pays de la Loire ; la structure syndicale « Coop de France Ouest » qui regroupe les coopératives agricoles et agroalimentaires de Bretagne, Pays de la Loire et Normandie ; ou encore « Ouest Conseil Elevage » qui regroupe 12 entreprises de conseil en élevage du Grand Ouest.

⁵⁶ Article R521-1 du Code rural et de la pêche maritime.

3.2.3.4. Tourisme

- « Contrat de destination Grand Ouest »

Cette campagne de communication interrégionale, menée sur la période 2012-2014, ciblait le marché anglais. Deux objectifs étaient visés : accroître les flux touristiques depuis la Grande-Bretagne et renforcer la qualité de l'accueil et de l'offre touristique. Cette stratégie de reconquête du marché britannique a été élaborée en réaction à une grande perte de parts de marché. Or les britanniques se classent en tête parmi les clientèles étrangères du Grand Ouest de la France.

De nombreux partenaires, acteurs du tourisme ou de l'économie (dont la société Brittany Ferries), se sont associés et ont pris part à cette campagne. Parmi eux, le Comité régional du tourisme de Bretagne, l'agence régionale des Pays de la Loire « Territoires d'innovation » ou encore les différents comités départementaux du tourisme de l'Ouest⁵⁷.

Les campagnes de communication ont été mutualisées avec d'autres Régions et des partenaires privés. A budget presque identique, l'intégration au sein de la campagne a offert à la Bretagne une audience deux fois plus forte en 2014 qu'avant le lancement du dispositif.

La plus-value de la coopération interrégionale a été visible et mesurable. Le fait de se présenter de manière commune a eu un effet direct et a clairement augmenté le nombre de visites sur le site internet.

- Destination touristique « Bretagne Loire Océan »

Dans un contexte national et international concurrentiel, la Région a souhaité revoir l'organisation de la carte touristique de la Bretagne. En lien avec les autres collectivités et les acteurs du territoire, elle a dessiné une nouvelle carte de « destinations » basée sur les bassins de fréquentation et de notoriété, dont certains sont interrégionaux.

C'est le cas de la destination « Bretagne Loire Océan » qui a vu le jour en 2015. Son périmètre dépasse les frontières de la région Bretagne et s'étend sur les Pays de la Loire. Elle se construit autour de la Loire et réunit le nord et le sud de l'estuaire.

Lors de l'élaboration de la carte des destinations, les collectivités locales de Loire-Atlantique ont été très demandeuses de la création de « Bretagne Loire Océan ». Ces territoires ont d'ailleurs été parmi les plus réactifs et plusieurs chantiers ont déjà été ouverts à l'échelle de la destination, comme le tourisme

⁵⁷ Ille-et-Vilaine, Côtes d'Armor, Finistère, Morbihan, Manche, Orne, Calvados, Seine-Maritime, Sarthe, Anjou, Mayenne, Vendée, Loire-Atlantique.

durable. Le Comité régional du tourisme et la Région Bretagne sont en contact avec le Comité départemental du tourisme de Loire-Atlantique et la Région Pays de la Loire⁵⁸. Selon le Comité régional du tourisme, la démarche permet sur ce territoire de décloisonner les visions et les habitudes de travail.

- Campagne de promotion - Vélo-routes

Autour d'un objectif structurant d'aménagement de vélo-routes et de voies vertes en France, des stratégies de communication partagées au niveau interrégional ont vu le jour. Ce projet partenarial entre Régions et Départements concerne à la fois la dynamique d'aménagement et de continuité des itinéraires et vise une lisibilité optimale pour l'utilisateur. Il s'inscrit dans deux itinéraires européens : Vélodyssée et Cycle west.

Les premières études de marketing ou de fréquentation ont été menées conjointement avec les Pays de la Loire et ont abouti à la production d'outils communs : signalétique, marketing, salons... Les tour-opérateurs ont été sensibilisés à la promotion de cette zone pour le vélo-tourisme.

Les professionnels du tourisme se sont mobilisés rapidement pour la mise en œuvre de cette campagne. En effet, l'enjeu était partagé et les différents acteurs avaient intérêt à coopérer.

Le projet a permis de faire travailler ensemble des personnes qui n'avaient pas l'habitude de le faire. La connaissance mutuelle s'est développée et a permis la conduite du projet.

3.2.4. Aménagement du territoire, environnement, transports

Le CESER a fait le choix de regrouper ici les coopérations pouvant être qualifiées « de fait » car liées au territoire et imposées par la géographie. En effet, l'action publique ne peut s'arrêter à la frontière administrative lorsqu'il s'agit d'aménagement d'un bassin versant, d'adaptation au changement climatique ou encore de transport ferroviaire. Il y a donc dans ces cas une obligation de coopération.

3.2.4.1. Environnement

La Bretagne se caractérise par un bassin versant quasiment « fermé » comportant de nombreux petits fleuves côtiers. Par conséquent, les problématiques de qualité ou de quantité d'eau peuvent pour l'essentiel être traitées à l'échelle régionale, sauf sur les bassins versants « frontaliers » que sont le Couesnon ou la Vilaine. Quand les caractéristiques naturelles du territoire

⁵⁸ Audition du M. Jean-Marie BIRRER, le 16 novembre 2016.

ne correspondent pas aux limites administratives de la région, alors ces questions sont traitées de manière collégiale dans un cadre interrégional.

La politique de l'eau au niveau national s'appuie sur les bassins hydrographiques qui définissent une solidarité entre territoires amont et aval. La Bretagne est concernée par le bassin Loire-Bretagne, à l'échelle duquel sont élaborées les principales politiques de l'eau : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne. La déclinaison des SDAGE se fait ensuite au niveau des sous-bassins dans le cadre des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), dont le SAGE Vilaine interrégional.

On observe des enjeux similaires en ce qui concerne le changement climatique, avec la nécessité de combiner une approche globale et par nature interrégionale, avec des projets conduits plus localement.

D'autres coopérations existent par ailleurs dans le domaine énergétique (plan interrégional biogaz) ou en matière de définition des zones protégées Natura 2000 (dont la zone « Marais de Vilaine »).

L'impulsion des citoyens est également primordiale afin de développer des coopérations sur certains projets environnementaux. Les associations peuvent pousser les coopérations. L'association environnementale Bretagne vivante a par exemple choisi un périmètre allant au-delà des frontières administratives de la Bretagne. D'un point de vue géographique et écosystémique, ses actions reposent sur une unité qui dépasse la Bretagne administrative et qui inclut l'estuaire de la Loire⁵⁹.

- Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et Schéma d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de la Vilaine.

Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est un document de planification dans le domaine de l'eau⁶⁰. Il définit, pour une période de six ans, les grandes orientations pour une gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que les objectifs de qualité et de quantité des eaux à atteindre dans le bassin Loire-Bretagne, qui couvre un tiers du territoire national. La Bretagne est concernée par la commission territoriale « Vilaine et côtiers bretons » du bassin Loire-Bretagne⁶¹.

Dans son avis du 9 mars 2015, relatif au projet de Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Loire-Bretagne 2016-2021⁶², aux

⁵⁹ Source : Association Bretagne vivante.

⁶⁰ Articles L.212-1 et suivants du Code de l'environnement.

⁶¹ Extrait de la contribution du CESER à la triple consultation sur le SDAGE, le PAMM et le PGRI, mars 2015.

⁶² En application de la Directive cadre européenne sur l'eau (DCE) 2000/60/CE.

- Plan de gestion du risque d'inondation Loire-Bretagne

Le Plan de gestion du risque d'inondation (PGRI) Loire-Bretagne 2016-2021 a été élaboré dans le cadre de la mise en œuvre de la Directive européenne « inondation » de 2007⁶⁶. Cette directive propose une méthode de travail pour permettre aux territoires exposés aux risques d'inondations fluviales et maritimes d'en réduire les conséquences négatives à travers l'élaboration d'un plan de gestion des risques d'inondation. Chaque PGRI est le document de mise en œuvre de la Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation à l'échelle de chaque bassin. En cohérence avec la politique de l'eau, l'échelle de travail retenue est le bassin hydrographique et donc le bassin Loire-Bretagne⁶⁷.

3.2.4.2. Transports

La logique des « bassins de vie » oblige à coopérer dans le domaine des transports sans qu'il y ait toutefois de dispositifs pérennes de coopération interrégionale sur les investissements pour les infrastructures terrestres. En revanche, deux projets ferroviaires interrégionaux majeurs sont en cours :

- Ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire

Le premier projet emblématique en matière de coopération interrégionale dans le domaine des transports est la Ligne à grande vitesse (LGV) Bretagne-Pays de la Loire. L'objectif de la LGV est de gagner du temps mais également de renforcer les relations des régions entre elles. Ce projet porte d'ailleurs l'interrégionalité dans son nom. Cela a donné lieu à de nombreuses réunions entre services de l'Etat et élus des collectivités territoriales.

Il y a deux composantes interrégionales au sein de ce projet pour lesquelles des conventions de coopération ont été signées :

- o la portion LGV Le Mans/Rennes ;
- o la « virgule de Sablé », contournement qui permettra d'effectuer le trajet Rennes/Laval/Sablé/Angers plus rapidement.

Le maître d'ouvrage est SNCF Réseau (ex-RFF) avec l'État qui préside les comités de surveillance et l'association de tous les partenaires financiers sur les deux projets.

D'après le Conseil régional de Bretagne, cette coopération est un succès car d'une part le chantier se passe bien, d'autre part la coopération entre l'ensemble des partenaires sur le projet est exemplaire. Dans l'adhésion collective au projet,

⁶⁶ Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

⁶⁷ Extrait de la contribution du CESER à la triple consultation sur le SDAGE, le PAMM et le PGRI, mars 2015.

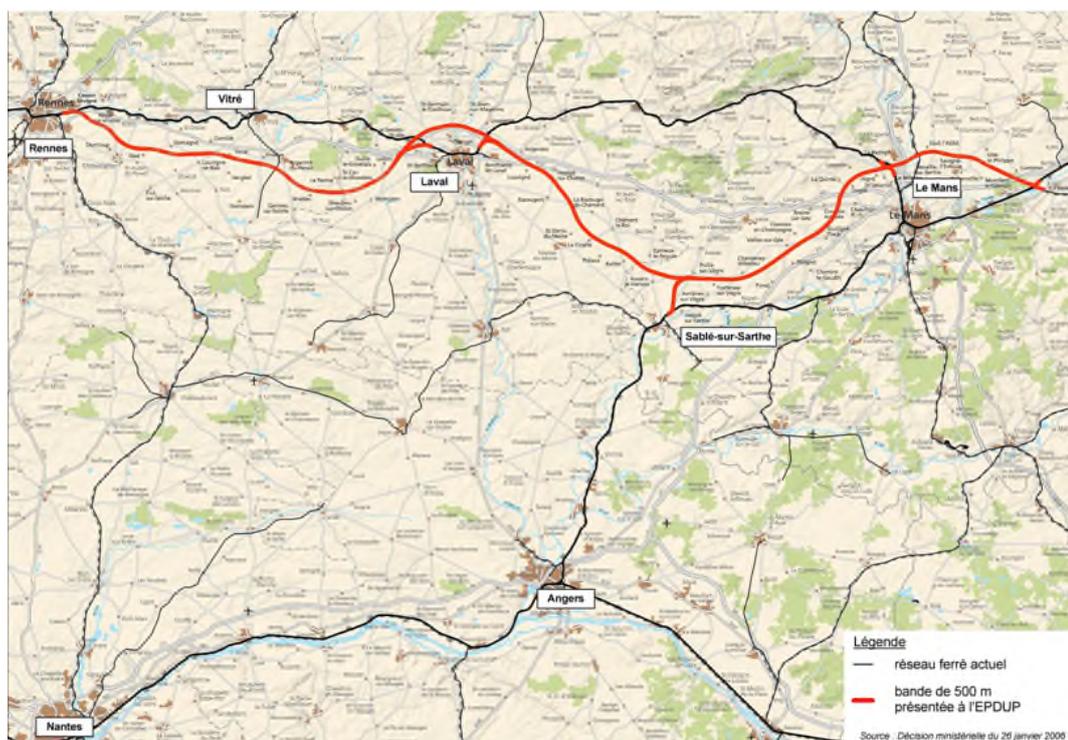
un accord global a permis de démontrer l'intérêt de celui-ci pour chacune des régions et au-delà, pour les territoires desservis.

En général, sur ce type de projet, l'État est en charge et désigne un préfet qui consulte et sollicite chacune des collectivités. Ici, une partie importante du financement a été trouvée par la Région Bretagne qui a privilégié des accords d'équilibre entre les collectivités pour boucler le plan de financement. La Région a mené les discussions avec l'État et SNCF Réseau. Ça n'est pas le cas partout et sur d'autres lignes certaines collectivités ont refusé de participer au financement (notamment la Région Poitou-Charentes ou des villes sur la LGV Sud Europe Atlantique). La prise en main du montage du financement par les collectivités a été déterminante dans le succès de l'opération.

Le fait que les collectivités se soient organisées pour bâtir le plan de financement de la LGV a permis d'assurer la bonne adhésion de l'ensemble des partenaires. La discussion entre collectivités a permis de prendre en compte des aspects qui allaient au-delà du simple projet ferroviaire avec des questions plus larges d'aménagement du territoire.

De prime abord, Rennes et l'ouest de Rennes allaient principalement bénéficier de la LGV mais la majorité des travaux se situaient en Pays de la Loire. L'intégration de la virgule de Sablé dans le projet a permis d'obtenir l'adhésion des collectivités ligériennes alors qu'au départ la liaison Le Mans-Rennes intéressait principalement la Bretagne, voire amenait une césure dans le territoire ligérien. La coopération interrégionale était donc indispensable.

Carte 4. Cheminement de la LGV Bretagne-Pays de Loire



Source : Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie

Un autre élément a permis de solidifier le projet, le fait de garantir une desserte à tous les territoires traversés entre Le Mans et Rennes. En effet, la « convention de garantie de desserte » pour les gares à l'est de Rennes assure que les gares de Laval et du Mans ne seront pas pénalisées par le projet.

En conclusion, la Ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire est présentée par les différentes personnes auditionnées comme un exemple de coopération interrégionale réussie.

- Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire

Cette coopération a déjà sa poursuite naturelle à travers le projet « Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire » (LNOBPL) vers la pointe bretonne et vers Nantes. Il s'agit en réalité de la fusion des objectifs de deux projets antérieurs qui ne font plus qu'un (Rennes/Brest-Rennes/Quimper « phase 2 », et Rennes-Nantes).

LNOBPL est un prolongement du projet LGV Bretagne-Pays de la Loire dans une gouvernance et un périmètre interrégionaux. Ce sont en grande partie les mêmes acteurs impliqués et les mêmes coopérations, avec néanmoins un acteur majeur nouveau qui est Nantes métropole.

- Organisation des services de mobilité TER⁶⁸

Le jeu des services annuels de la SNCF oblige les Régions à travailler de manière conjointe et régulière pour ajuster les besoins des uns et des autres. Ainsi pour le TER, des accords tarifaires existent afin de minimiser les seuils de politiques tarifaires propres à chaque Région. L'objectif est de lisser les différences de tarifs entre les deux Régions dans la mesure du possible, sans néanmoins complètement les annuler.

Dès lors que les autorités organisatrices de transport partagent les objectifs et les grandes orientations, les services techniques travaillent bien ensemble.

3.2.5. Mer et littoral

Enjeu interrégional par nature, la mer n'a pas de frontière. Comme l'indiquait le CESER de Bretagne dans son rapport « *Économie maritime en Bretagne : changeons de regard* » en 2014 : « *La façade maritime de la Bretagne est une interface qui la relie aux régions maritimes voisines ou beaucoup plus éloignées. De nombreux échanges se sont construits au cours du temps avec ces régions : échanges économiques, coopérations entre régions, entre villes, entre ports,*

⁶⁸ Audition de M. Fabrice GIRARD et Mme DERRIEN-MALECKI, le 22 octobre 2015.

entre réseaux de recherche, représentants socioprofessionnels, ou encore échanges culturels pour n'en citer que quelques-uns »⁶⁹.

3.2.5.1. Des acteurs du domaine maritime qui coopèrent

- Pôle Mer Bretagne Atlantique

Le 12 juillet 2005, le Comité interministériel d'aménagement du territoire a accordé le label « Pôle de compétitivité à vocation mondiale » au Pôle Mer Bretagne, dont l'objectif était de mettre en réseau des acteurs de la recherche, de l'enseignement supérieur et des entreprises pour développer l'économie maritime.

Le Pôle se situe au croisement de la politique de l'innovation et de la politique maritime. Le cœur de son activité consiste à contribuer à l'émergence de projets collaboratifs innovants et à faciliter leur mise en œuvre. A ce jour, plus de 200 projets ont été labellisés pour plus de 750 millions d'euros d'investissement en recherche et développement dont 210 millions d'euros de financements publics (État et collectivités, en particulier la Région Bretagne). Il bénéficie d'un soutien financier public mais seuls les porteurs de projets participent à la gouvernance. Les Conseils régionaux et l'État ne siègent en effet pas dans les instances.

Le Pôle initialement soutenu uniquement par la Région Bretagne a procédé à une « extension territoriale » vers les Pays de la Loire en 2014. Aujourd'hui, le Pôle regroupe plus de 350 adhérents dont la moitié sont des PME, voire des TPE (plus de 200). S'ils sont principalement basés en Bretagne, entre 30 et 35 % des adhérents se situent en dehors de la région. Le Pôle a également lancé une démarche d'ouverture territoriale, forme plus légère de coopération, vers la Basse-Normandie.

En 2014, lors de son extension aux Pays de la Loire, le pôle comptait déjà 10 % d'adhérents sur le bassin Nantes/Saint-Nazaire et parmi les 200 projets labellisés, au moins 40 incluaient au moins un acteur ligérien. Depuis, le pôle a connu une croissance significative du nombre de ses adhérents des Pays de la Loire, avec désormais 20% d'adhérents ligériens. Par capillarité, il observe également une augmentation du nombre de projets comptant des acteurs ligériens. De ce point de vue, 18 mois après son lancement officiel, l'extension aux Pays de la Loire est donc plutôt positive.

- Groupement d'intérêt scientifique « Europôle mer »

Le groupement d'intérêt scientifique (GIS) « Europôle Mer » créé en 2007 autour de l'Institut universitaire européen de la mer (IUEM) à Brest regroupe 17

⁶⁹ CESER de Bretagne, octobre 2014. *Économie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : Antoine DOSDAT et Hervé MOULINIER.

établissements de recherche et d'enseignement supérieur en sciences et techniques de la mer.

Il s'est lui aussi élargi vers les Pays de la Loire dans la même période, avec l'arrivée de l'Université de Nantes en 2012.

- Laboratoire d'excellence « L'océan dans le changement »

Le laboratoire d'excellence en recherche marine « L'océan dans le changement » (LabexMER) a été sélectionné en 2011 dans le cadre des Investissements d'avenir. Il vise à « réunir les meilleurs chercheurs en sciences et technologies marines pour renforcer les connaissances et la compréhension du fonctionnement de l'océan dans le contexte particulier du changement climatique »⁷⁰.

L'Institut universitaire européen de la mer coordonne scientifiquement ce laboratoire d'excellence qui associe 700 chercheurs de 11 unités de recherche issus des Universités de Bretagne occidentale, de Bretagne Sud et de Nantes, de l'Ifremer, du CNRS, de l'Institut de recherche pour le développement et de l'École centrale de Nantes.

3.2.5.2. Une stratégie de l'Etat basée sur l'interrégionalité

La stratégie nationale de la mer et du littoral est conduite par l'Etat à l'échelon interrégional et peut, dans une certaine mesure, être considérée comme une forme de coopération « imposée » entre régions. Dans les faits, il s'agit davantage d'une organisation des services déconcentrés de l'Etat à l'échelle des façades maritimes.

- La Stratégie nationale pour la mer et le littoral

L'échelon de mise en œuvre de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral est celui de la façade maritime. C'est à l'échelle des façades que doivent être établis des Documents stratégiques de façade (DSF), éléments constitutifs de la stratégie nationale. En termes de gouvernance, la mise en œuvre de cette stratégie s'accompagne de l'évolution du Conseil national du littoral créé en 2005 en Conseil national de la mer et des littoraux (CNML), lui-même décliné à l'échelle des façades maritimes en Conseils maritimes de façade (CMF) pour l'utilisation, l'aménagement, la protection et la mise en valeur des littoraux et de la mer.

Dans ce contexte, une façade maritime Nord-Atlantique Manche-Ouest (NAMO) qui intègre les côtes de la Manche, les côtes sud de la Bretagne et le littoral

⁷⁰ Source : Institut universitaire européen de la mer.

ligérien a été définie sur la base du découpage administratif des Directions interrégionales de la mer (DIRM).

Le CMF NAMO est coprésidé par le Préfet maritime de l'Atlantique basé à Brest et le Préfet de région Pays de la Loire. Le CESER a par le passé regretté un découpage administratif complexe. Il avait ainsi indiqué dans un vœu de juin 2011 que la disparition de la Direction régionale des affaires maritimes de Bretagne et la localisation de la DIRM à Nantes, constituaient des signes inquiétants d'une sous-estimation du poids et des enjeux maritimes de la Bretagne, très préjudiciables à la réalisation de ses ambitions⁷¹.

Les objectifs du Document stratégique de façade (DSF) sont de préciser et de compléter les orientations de la stratégie nationale pour la mer et le littoral au regard de ses enjeux économiques, sociaux et écologiques propres. Il définit et justifie les orientations retenues en matière de développement des activités maritimes, de protection des milieux, de surveillance et de contrôle d'équipement et d'affectation des espaces aux différents usages en mer comme sur le littoral, ainsi que les mesures destinées à les mettre en œuvre. Il peut dans ce cadre définir la vocation particulière de zones déterminées⁷².

Pour chaque façade, il est créé une commission administrative de façade qui assure, sous l'autorité des préfets coordonnateurs, l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre du document stratégique.

A noter que l'information relative à la désignation des zones Natura 2000 en mer, en application de la stratégie nationale pour la biodiversité, a également été faite à l'échelle de la façade NAMO coordonnée par la Préfecture maritime de l'Atlantique en lien avec la Direction interrégionale de la mer NAMO et les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne et des Pays de la Loire. Elle s'est appuyée sur la gouvernance existante : le Conseil maritime de façade NAMO et la Conférence régionale de la mer et du littoral de Bretagne.

- La mise en œuvre de la Directive cadre « Stratégie pour le milieu marin »

La Directive cadre « Stratégie pour le milieu marin » (DCSMM) établit un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique maritime et a pour objet de mettre en place : « *un cadre permettant aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020* »⁷³.

⁷¹ Vœu du CESER de Bretagne, juin 2011. *Pour une gouvernance renouvelée de la mer et du littoral*.

⁷² Source : Secrétariat Général pour Affaires Régionales – Bretagne.

⁷³ Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

Le décret relatif au Plan d'action pour le milieu marin (PAMM) du 5 mai 2011 traduit la DCSMM dans le droit français. Il prévoit l'élaboration et la mise en œuvre, à l'échelle de sous-régions marines, de Plans d'action pour le milieu marin⁷⁴.

La Bretagne est concernée par trois PAMM : Manche Mer du Nord sur la façade nord, Mers celtiques à l'ouest du Finistère et Golfe de Gascogne sur la façade sud. Le PAMM étant le volet environnemental du Document stratégique de façade, se pose ainsi la question de l'articulation des différents niveaux de gouvernance.

La contribution du CESER de Bretagne à la triple consultation sur le SDAGE, le PAMM et le PGRI en mars 2015 résume la complexité à définir les limites administratives quand il s'agit de flux ou de masses d'eau « *Les masses d'eau côtières du SDAGE chevauchent les eaux marines des PAMM. Les délimitations sont complexes. Les PAMM englobent les eaux marines du trait de côte (sans les estuaires) jusqu'à la limite des eaux territoriales sous juridiction des Etats membres (200 milles nautiques)* »⁷⁵.

Sur le fond, le CESER soulève également dans sa contribution la difficulté d'appréhender à l'échelle de la Bretagne les enjeux de mise en œuvre de la Directive cadre « Stratégie pour le milieu marin », en raison du découpage de la Bretagne en trois sous-régions marines, conséquence d'un découpage européen, et sa non-adéquation avec une gouvernance par façade maritime décidée au niveau national⁷⁶.

Dans son vœu de juin 2011, le CESER avait également rappelé son attachement à la Conférence régionale de la mer et du littoral (CRML) et sa satisfaction de constater que cette instance originale, co-présidée par le Président du Conseil régional de Bretagne, le Préfet maritime de l'Atlantique et le Préfet de la région Bretagne remplissait son rôle en concertation avec les acteurs concernés et dans le respect des compétences de chacun.

On constate ainsi qu'un cadre interrégional est fixé par l'Etat mais que sa déclinaison opérationnelle est compliquée, alors qu'une structure opérationnelle régionale fonctionne efficacement en Bretagne.

⁷⁴ Extrait de la contribution du CESER à la triple consultation sur le SDAGE, le PAMM et le PGRI, mars 2015.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

3.2.5.3. Le développement des activités économiques, entre concurrence et coopération

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.

Les Régions Bretagne, Normandie et Pays de la Loire possèdent des potentiels équivalents pour le déploiement des énergies marines et souhaitent toutes développer leur propre pôle industriel. Pour la définition, à l'échelle de la façade maritime, des zones propices pour l'installation de parcs éoliens, le Ministre demande aux Préfets coordonnateurs de façade de faire remonter des propositions, charge à eux de mettre en œuvre la concertation adéquate. En Bretagne cela se fait en CRML, un travail similaire est fait en Pays de la Loire et le CMF formalise la proposition. Le Pôle Mer Bretagne Atlantique regrette que ce sujet tendu entre les deux Régions les empêche actuellement de se parler davantage sur d'autres sujets d'intérêt commun.

Il est possible de dépasser cette difficulté. En Bretagne, il y a par exemple des concurrences entre les territoires sur les biotechnologies, ce qui n'empêche pas de travailler au sein du Pôle Mer en prenant en considération cette situation. En tout état de cause, s'agissant de technologies émergentes, il est probable que les phases ultérieures de déploiement s'accompagnent d'une certaine stabilisation.

La montée des interdépendances entre les territoires est démultipliée par les évolutions technologiques, l'internationalisation renforcée des échanges, les transformations des modes de vie, la plus grande mobilité des activités et des personnes, l'accélération des processus de transformation de tous ordres. La réussite de la Bretagne dépendra de sa capacité collective à dépasser les différents découpages politiques et territoriaux par des coopérations internes entre ses territoires et des coopérations interrégionales dont l'importance ne peut que se multiplier. L'objectif est d'encourager le développement de ces coopérations, dans lesquelles la Bretagne est souvent motrice et crée un effet de levier au bénéfice de tous ses partenaires⁷⁷.

3.2.6. Santé, social

3.2.6.1. Santé

De multiples coopérations sont recensées dans le domaine de la santé. Parfois très techniques, elles répondent souvent à une nécessité d'expertise ou de mutualisation autour de matériels ou de compétences extrêmement spécialisés.

⁷⁷ CESER de Bretagne, octobre 2014. *Économie maritime en Bretagne : changeons de regard*. Rapporteurs : Antoine DOSDAT et Hervé MOULINIER.

La diversité des instruments juridiques est grande (schémas interrégionaux, ARS de zone, coopérations conventionnelles entre ARS ou entre établissements, groupements de coopération sanitaire...) et les périmètres fonctionnels varient en fonction des enjeux et des problématiques : interrégion Grand Ouest, zone de défense interrégionale avec un périmètre différent, convention globale entre ARS ou seulement à l'échelle d'un territoire.

- Schéma interrégional d'organisation sanitaire

Le schéma interrégional d'organisation sanitaire (SIOS) donne un cadre global et cohérent à la coopération entre Agences régionales de santé. Le SIOS est arrêté pour cinq ans à compter de sa publication. Pour l'interrégion Grand Ouest, il concerne les ARS de Bretagne, du Centre, des Pays de la Loire et de Poitou-Charentes.

Le SIOS a vocation à « *mettre en place une organisation des soins adaptée à des activités hautement spécialisées en favorisant la synergie entre régions* »⁷⁸. Il a pour objectif de mieux « *répondre aux besoins de soins en associant des compétences interrégionales tout en conservant une bonne accessibilité à l'offre de soins* ». Une animation dynamique de leur mise en œuvre est attendue, le projet médical interrégional devant aboutir à rendre « *le territoire vivant, fédérateur, vecteur de responsabilisation collective vis-à-vis du service rendu à la population* »⁷⁹.

Le SIOS est coordonné par l'ARS des Pays de la Loire avec une distribution des quatre thématiques entre les ARS des régions. Les objectifs des différents thèmes opposables sont globalement d'intégrer pour chaque domaine les filières de l'enseignement, de la recherche et de la formation :

- Chirurgie cardiaque (coordination ARS Bretagne)
- Traitement des grands brûlés (coordination ARS Centre)
- Greffes d'organes et de cellules hématopoïétiques (coordination ARS Pays de la Loire)
- Neurochirurgie (coordination ARS Poitou-Charentes)

De surcroît, il existe une réflexion dans le champ de la génétique partagée par les équipes sur le plan interrégional pour développer de façon harmonieuse le diagnostic des maladies héréditaires.

⁷⁸ Circulaire DHOS/O4 2006-97 du 6 mars 2006 relative aux schémas interrégionaux d'organisation sanitaire.

⁷⁹ Ibid.

- Groupement de coopération sanitaire « Hôpitaux universitaires du Grand Ouest »

Le groupement de coopération sanitaire « Hôpitaux universitaires du Grand Ouest » (HUGO) est une coordination des Centres hospitaliers universitaires et Centres hospitaliers régionaux des régions du Grand Ouest (Bretagne, Pays de Loire, Centre, Poitou-Charentes). Cette coopération se fait en lien avec les ARS des quatre régions, elle est liée à la politique régionale et interrégionale de santé et au Schéma interrégional d'organisation sanitaire.

Il s'agit d'un projet stratégique de développement de la recherche médicale qui vise à produire une réflexion et une communication interrégionales en vue d'assurer aux CHU et CHR une capacité d'intervention dans leur environnement et d'orientation des stratégies publiques dans les différents domaines (soins, enseignement, recherche)⁸⁰.

HUGO est organisé en 3 axes :

- Enseignement : proposer des enseignements et harmoniser les cycles de formations complémentaires dans les 6 UFR ;
 - Recherche : proposer des actions pour renforcer et développer la recherche, favoriser les synergies entre les équipes et structurer la recherche dans le cadre du groupement interrégional de recherche clinique et d'innovation du Grand Ouest (GIRCI GO) ;
 - Plateaux techniques : identifier les pôles d'excellence de chaque CHU et les renforcer en cohérence avec le SIOS par des synergies et projets communs.
- Simulation en santé⁸¹

La simulation en santé est une technique innovante qui se démocratise et l'objectif est de parvenir à installer un centre dans chaque CHU. Il existe une démarche interrégionale d'élaboration d'un plan pluriannuel pour labelliser des spécialisations d'activités de simulation très pointues au sein de certains CHU.

Ce sont des techniques et des appareillages extrêmement coûteux et seuls certains centres en bénéficient. L'objectif serait qu'au sein de l'interrégion, l'ensemble des praticiens puissent bénéficier de l'ensemble de ces appareillages et de ces centres.

⁸⁰ Source : CHU de Rennes.

⁸¹ Audition du Dr. Patrick AIRAUD, le 22 octobre 2015.

3.2.6.2. Cohésion sociale

En matière d'action sociale, peu de coopérations ont été recensées. Néanmoins, l'une d'entre elles mérite d'être présentée.

RésoVilles est le réseau interrégional de formation et d'accompagnement des acteurs de la politique de la ville en Bretagne et en Pays de la Loire. Cette association loi 1901 créée en 2001 est un centre de ressources qui s'adresse en priorité aux acteurs des 23 contrats urbains de cohésion sociale des deux régions (14 en Bretagne, 9 en Pays de la Loire)⁸². Cofinancé notamment par les deux Conseils régionaux, le centre regroupe tous les acteurs qui traitent de ces questions (État, collectivités, associations).

Son objectif est de « *mettre en place un travail partenarial pour organiser des réponses aux besoins exprimés par les acteurs de la politique de la ville : élaboration de formations, de séminaires, édition de documents, regroupements de professionnels et facilitation de la mise en réseau des acteurs* »⁸³.

3.3. Les coopérations institutionnelles

Au-delà de ces coopérations thématiques, il existe des coopérations institutionnelles qui dépassent le cadre Bretagne-Pays de la Loire mais qui structurent néanmoins la dynamique interrégionale.

3.3.1. Les coopérations entre collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont presque toutes engagées dans une démarche continue de coopération et d'échanges avec leurs homologues partageant des problématiques et des enjeux communs. Ces coopérations se situent parfois à un niveau plus large que la seule échelle du Grand Ouest. Elles méritent d'être signalées car elles constituent néanmoins l'un des cadres dans lequel les collectivités de Bretagne et des Pays de la Loire se rencontrent et échangent.

3.3.1.1. Les Régions

Les deux Régions sont membres de l'association des Régions de France (ARF) qui les représente auprès de l'État français et des institutions européennes. Ce réseau élabore des positions politiques communes des Présidents des Conseils régionaux dans les domaines touchant aux compétences régionales. Il s'agit ici d'une démarche assumée de lobbying de l'échelon régional.

⁸² Source : RésoVilles.

⁸³ Source : Secrétariat Général pour Affaires Régionales – Bretagne.

Par ailleurs, la Région Bretagne et celle des Pays de la Loire font également partie de deux autres réseaux : la Conférence des Régions périphériques maritimes d'Europe (CRPM) et sa Commission arc atlantique (CAA).

La CRPM regroupe des Régions européennes qui se rencontrent autour d'enjeux communs liés à leur périphéricité ou à leur maritimité. Ainsi, approximativement 150 Régions de 28 États (membres ou non membres de l'Union européenne) représentent 200 millions d'européens. Les démarches qu'elles effectuent conjointement visent à promouvoir leurs intérêts communs. A travers la CRPM, les Régions participent régulièrement à des projets de coopération dans des domaines stratégiques pour leur territoire. Créée en 1973 à Saint-Malo, la CRPM a son siège social à Rennes où est située une partie de son équipe administrative et opérationnelle.

Au sein de la CRPM, la commission géographique « Arc atlantique » regroupe 18 Régions de cinq États membres de l'Union européenne (Irlande, Royaume-Uni, France, Espagne et Portugal). Toutes les Régions du littoral atlantique français en sont membres.

« Les Régions atlantiques partagent un littoral attractif, garant d'une haute qualité de vie et qui offre des opportunités pour des filières à haut potentiel telles que le transport maritime, les énergies marines, la recherche et l'innovation marine, ou encore la construction navale et le nautisme. Mais cet atout constitue également un défi environnemental, social et économique pour nos Régions. De la même manière, si la situation périphérique des Régions atlantiques est vectrice d'un ancrage patrimonial et identitaire fort, c'est également un enjeu majeur en termes d'aménagement du territoire et de développement économique »⁸⁴.

3.3.1.2. Les réseaux de collectivités infrarégionales

Les collectivités infrarégionales coopèrent elles aussi largement. De nombreux réseaux d'élus et de collectivités portent la parole des différents échelons de collectivités et des EPCI en France, par exemple l'association des Maires de France, l'association des Départements de France ou encore l'assemblée des communautés de France qui regroupe les EPCI.

L'association des Maires de grandes Villes de France et l'association des communautés urbaines de France ont fusionné pour devenir « France urbaine » au 1^{er} janvier 2016. Brest, Le Mans, Nantes et Rennes en sont membres.

Sur le même modèle que les Régions européennes, les Villes échangent dans le cadre de la Conférence des Villes de l'arc atlantique (CVAA). La Ville de Rennes est à l'origine de cette coopération et son siège s'y situe toujours. Association loi

⁸⁴ Source : Commission Arc atlantique.

1901, la CVAA regroupe actuellement, à travers ses 20 membres, plus de 200 collectivités locales et 9 millions d'habitants de la côte atlantique européenne. Dans une démarche de lobbying et de reconnaissance de leurs spécificités, l'association élabore une expression commune de ses membres sur les sujets suivants⁸⁵ :

- politique de cohésion économique et sociale ;
- politique maritime ;
- politique de recherche et d'innovation ;
- politique de transport.

Deux exemples de coopérations entre collectivités touchent plus précisément la coopération interrégionale entre Bretagne et Pays de la Loire.

Principalement axée sur la coopération entre les îles de Bretagne, l'association des îles du Ponant intègre deux îles situées en dehors du territoire de la région mais remplissant les conditions d'adhésion. En effet, l'Île d'Yeu en Pays de la Loire et l'Île d'Aix en Poitou-Charentes sont habitées de façon permanente, disposent d'un statut de collectivité locale et ne possèdent pas de lien fixe avec le continent.

Les cinq agglomérations d'Angers, Brest, Nantes, Rennes et Saint-Nazaire sont, quant à elles, regroupées dans le Pôle métropolitain Loire-Bretagne (PMLB)⁸⁶. Elles sont désormais membres de ce syndicat mixte dont le siège est à Rennes et qui « *entend être un partenaire privilégié sur les grands sujets stratégiques d'aménagement et de développement du territoire* »⁸⁷. L'objectif est que « *les cinq métropoles s'emploient à renforcer les liens dans les domaines du développement économique, des infrastructures de transports, de la promotion du développement durable et de l'innovation* »⁸⁸.

3.3.1.3. Les coopérations entre villes et métropoles

Dans les années 1960, le géographe Pierre George exposait l'idée selon laquelle « *Avant, c'était les régions qui faisaient les villes. Maintenant ce sont les villes qui font les régions* ».

On trouve à nouveau cette idée beaucoup plus récemment, dans un article du journal Libération de 2015 dans lequel Guy Baudelle⁸⁹ affirmait concernant le redécoupage des régions françaises : « *puisque l'objectif était de renforcer la*

⁸⁵ Source : Conférence des Villes de l'arc atlantique.

⁸⁶ Voir « Le Pôle métropolitain Loire-Bretagne », page 70.

⁸⁷ Source : Brest Métropole.

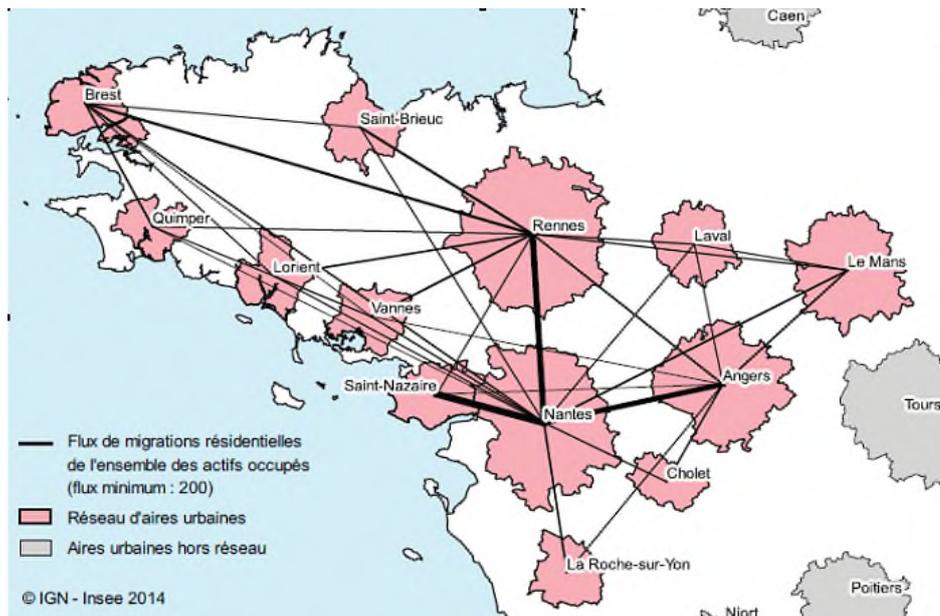
⁸⁸ Source : Pôle métropolitain Loire-Bretagne.

⁸⁹ Professeur à l'Université Rennes 2, titulaire de la chaire européenne Jean-Monnet en géographie et aménagement.

compétitivité régionale, il convenait de tenir compte des relations multiples qu'entretiennent les villes indépendamment des frontières régionales »⁹⁰.

Le nouveau statut des métropoles créé par la loi MAPTAM en janvier 2014 précise d'ailleurs dans son article 43 que la métropole « *valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré* ».

Carte 5. Flux de migrations résidentielles des actifs occupés au sein du réseau Ouest



Source : Insee, RP 2008

Tenant compte de ce contexte, il est intéressant d'observer quelques chiffres sur les flux et les relations entre les villes de l'Ouest. L'Insee, en partenariat avec l'Agence d'urbanisme de la région nantaise, a analysé en 2014 l'aire urbaine de Nantes et ses relations avec les villes de l'Ouest⁹¹.

« La mobilité croissante des personnes, la circulation accrue des biens et de l'information dessinent des réseaux entre les villes. Au-delà de l'accumulation des richesses et des compétences, une métropole structure le territoire par l'attraction et la diffusion qu'elle exerce, les liens qu'elle entretient avec les autres villes.

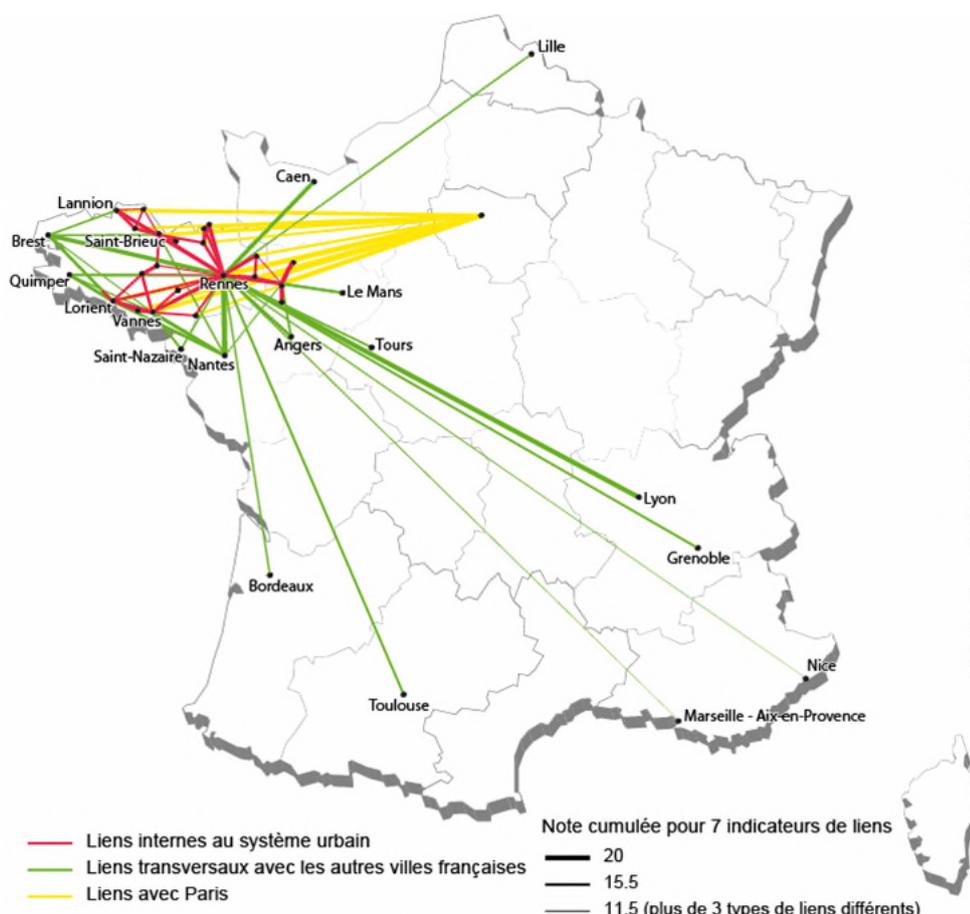
⁹⁰ Libération, 1er octobre 2015. *Régions - Les découpes à la loupe.*

⁹¹ Insee Analyses, décembre 2014. *L'aire urbaine de Nantes : le cœur d'un réseau « Ouest » connecté à Paris.*

D'une manière générale, les échanges de Nantes avec ces autres aires urbaines de plus de 200 000 habitants représentent 40 % de ses entrées/sorties. À elles seules, les aires urbaines ligériennes et bretonnes de plus de 200 000 habitants (hors Rennes) représentent 25 % des flux de Nantes. Additionnés aux échanges avec Rennes, cela représente un tiers des entrées/sorties de Nantes. Les aires urbaines de l'Ouest forment un maillage serré du territoire qui contribue certainement à la mise en réseau locale ».

L'aire urbaine de Nantes entretient des relations privilégiées avec les aires urbaines de Saint-Nazaire, Angers, Rennes, Le Mans, Lorient et Brest. Au-delà d'une simple proximité géographique, l'analyse des flux entre les principales villes de Bretagne et des Pays de la Loire dessine un réseau Grand Ouest bien structuré : ce territoire, maillé de métropoles et de villes, constitue un réseau dynamique et attractif⁹². Les coopérations engagées avec les grandes villes de l'Ouest encouragent les synergies locales pour exister davantage à l'échelle européenne.

Carte 6. Le système urbain « de Rennes »



Source : Rapport « Les dynamiques territoriales de Bretagne en question » - CESER de Bretagne – Juin 2013

⁹² Insee Analyses, décembre 2014. *L'aire urbaine de Nantes : le cœur d'un réseau « Ouest » connecté à Paris.*

Dans son étude sur les dynamiques territoriales menée en 2013, le CESER de Bretagne décrivait à propos du système urbain de Rennes : « *Notons les interdépendances interrégionales constatées avec les Pays de la Loire par les aires urbaines de Laval, Mayenne et Château-Gontier qui, bien que situées dans cette région, font partie du système urbain de proximité de Rennes. Laval est ainsi préférentiellement reliée à Rennes et non au système interurbain du Mans ou à celui de Nantes-Angers. Le lien entre Rennes et Laval présente une surreprésentation dans les partenariats scientifiques. Les liens avec les trois aires urbaines de Laval, Mayenne et Château-Gontier, formant système urbain local, montrent une prédominance des échanges économiques (relations sièges établissements)* »⁹³.

La coopération interrégionale menée sur le projet de LGV Bretagne-Pays de la Loire, et plus particulièrement sur la virgule de Sablé, pourrait augmenter considérablement les flux entre les villes des deux régions dans les années à venir en diminuant fortement le temps de parcours entre Rennes et Angers.

- Le Pôle métropolitain Loire-Bretagne

Pour accompagner cette structuration du territoire et ces échanges nombreux entre aires urbaines, Angers, Brest, Nantes, Rennes et Saint-Nazaire se sont rassemblées au sein du « Pôle métropolitain Loire-Bretagne » qui ne regroupe donc pas uniquement des métropoles au sens de la Loi NOTRe⁹⁴. Ce syndicat mixte mène des actions d'intérêt métropolitain de développement économique ; de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture ; d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle ; et de développement des infrastructures et des services de transport.

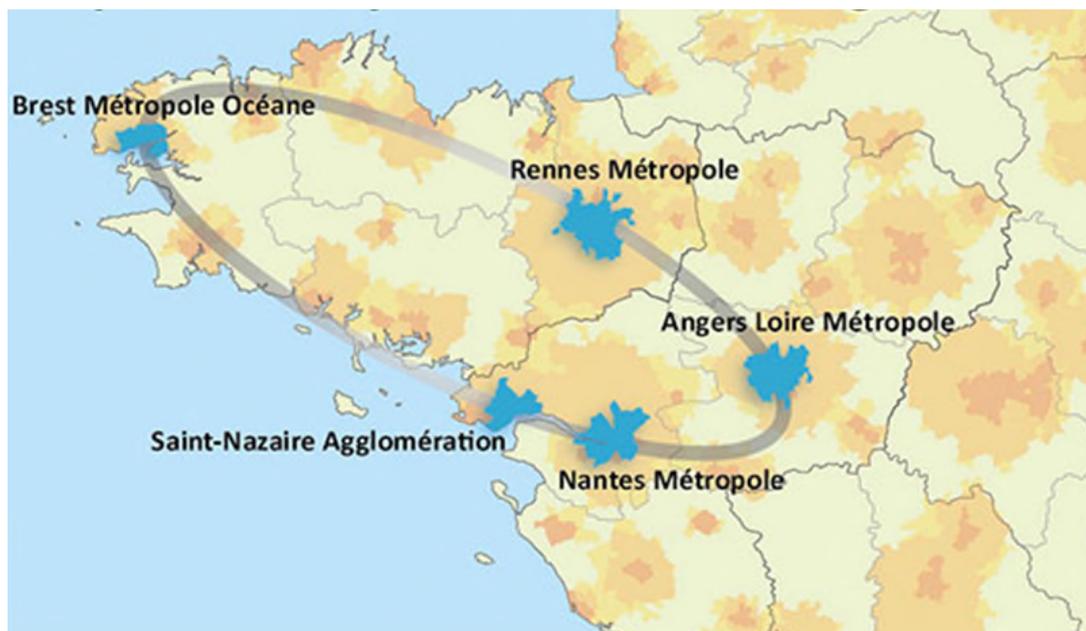
Ces actions sont conduites dans un double objectif d'attractivité internationale et de bien-vivre sur le territoire. Le Pôle métropolitain s'est par exemple positionné dans le débat public LNOBPL et s'est impliqué dans la création de la ComUE Université Bretagne Loire. Selon l'Insee, ce défi commun de rayonnement européen et international s'envisage naturellement avec les territoires avec lesquels le Pôle est en interaction (Cholet, Laval, Lorient, Le Mans, Quimper, La Roche-sur-Yon, Vannes, Saint-Brieuc).

Même si elles sont en concurrence, il existe une certaine solidarité entre les métropoles. En revanche, il peut exister une tension entre les échelons métropolitains et régionaux ; or leurs divergences de vues ne doivent pas affecter les coopérations interrégionales.

⁹³ CESER de Bretagne, juin 2013. *Les dynamiques territoriales de Bretagne en question*. Rapporteurs : MM. Alain LAPLANCHE et Jacques UGUEN.

⁹⁴ Voir 2.1.2. Une diversité d'instruments juridiques - « Pôle métropolitain », page 18.

Carte 7. Le pôle métropolitain Loire - Bretagne



Source : Avril 2012 – réalisé par l'Auran

- Les relations privilégiées entre Rennes et Nantes

Même si cela ne doit pas être au centre de tous les échanges, il n'est pas possible d'éluder la particularité du cas des relations entre Rennes et Nantes.

Nantes et Rennes rassemblent à elles deux 1,5 million d'habitants et connaissent une forte croissance démographique. Parmi les flux de l'aire urbaine de Nantes, 8 % se font avec Rennes, 25% avec les autres aires urbaines ligériennes et bretonnes. Nantes est le principal nœud d'échange du réseau Ouest dans lequel s'inscrit la métropole nantaise, Rennes lui vient en appui sur tous les flux. Sur certains d'entre eux, il existe même une bipolarisation Nantes-Rennes fondée sur les migrations résidentielles de l'ensemble des actifs occupés, des actifs âgés de 20 à 29 ans, des étudiants, des ouvriers, des employés, des artisans, commerçants et chefs d'entreprise⁹⁵. Le territoire vécu par les habitants correspondant notamment à la réalité de leurs déplacements domicile-travail.

Le géographe Félix Damette a étudié dans son ouvrage « *La France en villes* » de 1994 les systèmes urbains et l'apparition de grappes de villes, des « clusters » associant des agglomérations, des villes moyennes séparées par la campagne. Il y aborde l'Ouest de la France dominé par la capitale polycentrique (Nantes, Rennes, Angers). Selon lui, ce système constitue l'armature qui organise la région au sens plein du terme. Les frontières externes, l'enveloppe régionale, étant secondaires par rapport au système urbain qui, lui, est

⁹⁵ Insee Analyses, décembre 2014. *L'aire urbaine de Nantes : le cœur d'un réseau « Ouest » connecté à Paris.*

structurant. Sa théorie est la suivante : dans l'économie de la circulation et de la mobilité, le système urbain donne sa structure au territoire. Avec la mondialisation et la concurrence urbaine, Rennes et Nantes doivent s'associer dans des projets qui équilibreront l'aménagement du territoire et l'armature urbaine. La coopération interrégionale est indispensable pour résoudre les difficultés liées au découpage territorial⁹⁶. Cette analyse datant d'une vingtaine d'années semble encore étonnamment d'actualité au regard des évolutions territoriales récentes et du ressenti des acteurs du territoire.

En effet, lors des auditions du CESER, il est apparu que s'il y a parfois une concurrence entre Rennes et Nantes, les relations entre métropoles semblent faire éclater les limites administratives régionales et départementales. Les projets incitent les élus à réfléchir aux coopérations interrégionales à mener.

3.3.2. Les coopérations entre organisations représentatives des acteurs socioprofessionnels

De la même manière, les acteurs socioprofessionnels se regroupent bien souvent pour faire entendre leur voix conjointement ou pour porter des projets communs.

Les CESER de Bretagne et des Pays de la Loire coopèrent à différentes échelles ; les Chambres d'agriculture ou encore les Chambres de commerce et d'industrie également selon des modalités différentes.

3.3.2.1. Les CESER

Au sein de l'association des CESER de l'Atlantique créée en 1993, les quatre CESER de la façade atlantique française développent des approches et des démarches communes et adoptent des positions partagées dans des domaines qui dépassent le cadre régional. Leurs réflexions et propositions sont adressées aux Conseils régionaux, à l'État, aux instances européennes mais aussi aux acteurs de leurs territoires. L'association vise à promouvoir l'interrégionalité dans les régions Aquitaine, Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes.

Les dernières études menées portaient sur des sujets dépassant clairement le seul périmètre régional :

- Submersion marine et érosion côtière. Connaître, prévenir et gérer les risques naturels littoraux sur la façade atlantique (2015)
- Populations et activités sur le littoral atlantique : enjeux fonciers. Quelle gouvernance avec quels outils ? (2013)
- Quel avenir pour la filière ostréicole dans les régions de la façade atlantique ? (2012)

⁹⁶ Félix DAMETTE, 1994. *La France en Villes*.

Ces quatre CESER français coopèrent également à une échelle plus large avec des Conseils économiques et sociaux espagnols et des organisations représentantes des acteurs socioéconomiques du secteur maritime du Portugal, du Royaume-Uni et d'Irlande. Le Réseau transnational Atlantique (RTA) regroupe ainsi de multiples partenaires de la façade atlantique européenne qui mettent en commun leurs connaissances afin de porter leur voix auprès de leurs institutions régionales et nationales respectives et de manière commune auprès de l'Union européenne.

Ses travaux ont porté sur :

- les conditions pour une bonne réalisation de la Stratégie maritime atlantique;
- le développement des énergies marines renouvelables : conditions de succès dans les régions du RTA de l'Arc Atlantique ;
- ou encore l'intermodalité dans le transport de marchandises : ports et hinterlands, transport maritime y compris celui à courte distance.

Au-delà des coopérations formalisées, les CESER Bretagne et Pays de la Loire échangent également à travers des présentations croisées de leurs études respectives portant sur des sujets proches.

La redéfinition des périmètres géographiques des régions et par conséquent de leurs CESER pourrait amener à des reconfigurations de ces différents réseaux dans les mois à venir.

3.3.2.2. Les chambres consulaires et filières

Les Chambres d'agriculture coopèrent via l'Association des Chambres d'agriculture de l'arc atlantique créée en 1993. En son sein, les Chambres d'agriculture d'Aquitaine, Bretagne, Normandie, Pays de la Loire et Poitou-Charentes collaborent sur des projets d'intérêt commun afin de pouvoir bénéficier du soutien des fonds européens (FEADER, FSE, Recherche...).

Les Chambres de commerce et d'industrie de Bretagne et des Pays de la Loire coopèrent assez naturellement sur tous les sujets d'intérêt commun en matière ferroviaire et aérienne (construction d'un aéroport à Notre Dame des Landes, projet de Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire ...).

Dans le domaine de l'industrie, le Comité du développement des industries de Bretagne (CDIB) réalise des travaux prospectifs impliquant la CCI Bretagne, le Comité de développement des industries mécaniques matériaux des Pays de la Loire (CDM) et le pôle d'excellence mécanique Mecanov' en Nord-Pas de Calais⁹⁷.

⁹⁷ Source : API, agence de presse indépendante basée à Nantes et spécialisée sur l'actualité des entreprises et acteurs économiques des régions Bretagne et Pays de la Loire.

En matière d'accompagnement des entreprises, la CCI Bretagne est coordinatrice d'un consortium qui regroupe également la CCI Pays de la Loire et Bretagne Développement Innovation (BDI) au sein du réseau « Entreprise Europe Ouest »⁹⁸, programme lancé en 2008 et issu du rapprochement de réseaux qui existaient préalablement (Euro info centre et Centre relais innovation). L'objectif est d'assurer une prestation de conseil aux PME en matière d'innovation et de développement international.

L'Association du grand littoral atlantique (AGLIA) créée en 1988 est une plateforme de discussion des acteurs de la pêche et de l'aquaculture des quatre régions de la façade atlantique (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine) qui vise à « *promouvoir les activités liées aux cultures marines et à la pêche du golfe de Gascogne* »⁹⁹. Sont notamment représentés en son sein les Conseils régionaux, les Comités régionaux des pêches et les Comités régionaux conchylicoles, l'association des CESER de l'Atlantique et enfin les représentants de la coopération maritime.

Ce réseau souhaite encourager « *les dynamiques interrégionales entre la pêche et les cultures marines à travers le développement d'actions collectives, associant notamment les collectivités régionales et les acteurs professionnels, à l'échelle de la façade Atlantique-Manche occidentale française et en intégrant la dimension européenne des politiques maritimes* »¹⁰⁰.

Parmi les missions de l'AGLIA ayant une forte dimension interrégionale, il y a entre autres la coordination de projets collectifs ou encore la mise en commun de moyens pour la veille et la diffusion d'informations techniques et réglementaires.

⁹⁸ Réseau Entreprise Europe Ouest, autrement nommé Entreprise Europe network (EEN).

⁹⁹ Source : AGLIA.

¹⁰⁰ Ibid.

Chapitre 2

Les stratégies de développement des coopérations

1. La dynamique de coopération

La dynamique de coopération interrégionale est portée par un certain nombre de dispositions favorables et motrices ; elle peut également être freinée par des limites inhérentes aux stratégies de marketing territorial ou à la concurrence entre régions.

1.1. Les éléments moteurs

Les coopérations sont guidées par un ou plusieurs objectifs qui orientent leurs actions. Parmi les éléments facilitant la mise en place des coopérations, la proximité des régions et des porteurs de projets est importante.

Comme évoqué plus haut, la proximité géographique et la recherche d'une continuité territoriale sont le déclencheur naturel de multiples coopérations dans les domaines de l'eau, des transports, de la mer et du littoral...

Mais la proximité ne se limite pas à la géographie : la proximité culturelle, historique ou économique facilite les coopérations interrégionales. La question de la subsidiarité et du bon périmètre pour mener un projet, est un moteur non négligeable des coopérations. Par ailleurs, on constate que les modalités de financement des projets jouent également un rôle majeur.

1.1.1. Une proximité des économies des territoires

La similitude et/ou la complémentarité de la stratégie de développement économique des deux Régions et des acteurs est un élément moteur des coopérations interrégionales.

L'interrégionalisation des pôles de compétitivité est une conséquence de cette proximité. La complémentarité des compétences des différents acteurs et l'existence d'enjeux stratégiques communs autour de l'agroalimentaire ont, par exemple, joué un rôle dans la création du pôle de compétitivité Valorial¹⁰¹.

L'importance de l'industrie aéronautique en Pays de la Loire est à l'origine de la création du pôle de compétitivité EMC2 spécialisé dans les matériaux composites. Mais ces matériaux sont également très utiles dans la construction nautique et les acteurs de ce secteur situés en Bretagne étaient demandeurs de l'élargissement du pôle afin que les avancées technologiques bénéficient à tous.

¹⁰¹ Source : Valorial.

L'économie maritime, secteur en plein développement, est une priorité exprimée par les deux Régions. Les coopérations dans le domaine maritime sont en grande partie liées à l'absence de frontière claire en mer, mais elles sont aussi tournées vers le développement économique et la création d'activité ou la production d'énergies marines. Les complémentarités des compétences industrielles et les similitudes dans les stratégies de développement économique entre les deux territoires apparaissent parmi les raisons ayant favorisé la création du Pôle Mer Bretagne Atlantique¹⁰².

L'agriculture est un secteur économique fortement présent sur les deux régions. Ce point commun a poussé le monde de la recherche agronomique et les collectivités territoriales à réfléchir conjointement. Sur des aspects non-concurrentiels des sciences du vivant, le Pôle Agronomique Ouest recherche plus de synergie dans les actions régionales, à éviter les doublons et à faire de la recherche un outil de développement économique. Il s'agit d'une démarche permettant d'initier et d'animer des projets interrégionaux en utilisant des compétences que ne possède pas une région dans des domaines économiques similaires¹⁰³.

Cependant, le critère de proximité peut s'affranchir de la géographie ; ainsi des Régions éloignées géographiquement mais dont le développement est proche peuvent coopérer. Dans ce cas, la distance peut même limiter les tensions. C'est le cas entre Bretagne et Aquitaine avec des rencontres régulières des exécutifs régionaux.

1.1.2. Des proximités historiques et culturelles

Jean-Georges Texier, ancien Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) des Pays de la Loire évoquait ainsi la tradition de coopération dans les régions de l'Ouest dans une publication de janvier 2003 : « *L'histoire a donné aux habitants des pays de l'Ouest une culture alliant un fort attachement à certaines valeurs fondamentales et un souci permanent du progrès et du développement. L'esprit de solidarité, la prédisposition à se regrouper pour agir ensemble, l'aptitude à s'organiser en réseau expliquent que les trois régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes aient été le berceau de la coopération et du mutualisme et demeurent aujourd'hui leur terrain d'élection, comme elles le sont aussi pour le développement de la coopération intercommunale. Ce caractère pionnier se retrouve en ce qui concerne la coopération interrégionale* »¹⁰⁴.

Il précisait « *On peut véritablement parler à propos du Grand Ouest de l'existence d'une culture de la coopération interrégionale. Et à l'heure où les*

¹⁰² Source : Pôle Mer Bretagne Atlantique.

¹⁰³ Source : Pôle Agronomique Ouest.

¹⁰⁴ Jean-Georges TEXIER, janvier 2003. *Les régions de l'Ouest, terre de coopération.*

territoires se recomposent à de nouvelles échelles, cette culture peut constituer un atout décisif. Une étude récente a recensé plus de cent coopérations de natures diverses, qui traduisent cette envie et cette volonté de « faire ensemble » au-delà des frontières régionales et, souvent, par delà les frontières sectorielles. Elles constituent autant d'atouts à valoriser dans la compétition entre les ensembles territoriaux et dans la constitution des réseaux qui structurent de plus en plus les économies et les sociétés contemporaines ».

Plusieurs des porteurs de projets interrogés au cours de cette étude ont évoqué la proximité historique et culturelle avec les Pays de la Loire.

Le Pôle Mer Bretagne Atlantique fait ainsi référence à un fonctionnement plus coopératif lié à la proximité culturelle entre Bretagne et Pays de la Loire. Lors de l'élargissement, la démarche coopérative portée par le pôle n'a pas surpris les acteurs maritimes basés en Pays de la Loire.

L'association Bretagne vivante-SEPNB (Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne) agit sur un périmètre interrégional qui comprend l'Ille-et-Vilaine, les Côtes-d'Armor, le Finistère, le Morbihan et la Loire-Atlantique pour des raisons à la fois historiques et géographiques. Dans ce domaine, les réseaux universitaires ont toujours travaillé à cette échelle géographique¹⁰⁵.

1.1.3. La notion de subsidiarité

La notion de subsidiarité, telle qu'elle est portée par les collectivités territoriales, implique que la décision soit prise par l'autorité publique compétente pour résoudre un problème, en recherchant le niveau pertinent pour mener l'action publique au plus proche des citoyens¹⁰⁶. Par conséquent, si une problématique excède les compétences d'un échelon de décision, celle-ci est prise à niveau supérieur plus adapté pour la traiter. Dans ce cas là, des coopérations interrégionales peuvent être mises en place. Le politologue Michel Bussi analyse la « coopération subsidiaire » comme celle qui répond à des préoccupations politiques : « nous coopérons au nom d'un ordre ou de valeurs supérieures à notre territoire »¹⁰⁷.

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. La coopération évite les doublons. Cette synergie et ces collaborations de recherche vont dans le sens de l'intérêt général.

¹⁰⁵ Source : Association Bretagne vivante.

¹⁰⁶ Vie publique « Le principe de subsidiarité consiste à réserver uniquement à l'échelon supérieur ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace » - Définition au sens de l'Union européenne.

¹⁰⁷ Michel BUSSI, 2009. *Un monde en recompositions. Géographie des coopérations territoriales.*

La simulation en santé requiert également du matériel ultra-spécialisé et très coûteux. La coopération interrégionale a pour objectif *in fine* l'amélioration des soins, en permettant à un plus grand nombre de praticiens de l'interrégion d'utiliser ces appareillages, grâce à une répartition des centres à une échelle plus large.

Dans la même logique, parfois, la capacité d'expertise régionale peut atteindre ses limites sur certains sujets pointus, il y a alors besoin d'approfondir et d'élargir le périmètre de la réflexion. C'est le cas par exemple de l'expertise de RésoVilles sur la politique de la ville.

1.1.4. Les modes de financements

Le mode de financement des projets en tant que tel incite, voire rend parfois obligatoire, la coopération.

Dans le domaine de la recherche, toutes les modalités de financement des projets encouragent les chercheurs à se rapprocher et à coopérer sur des périmètres variables. Depuis plusieurs années, l'Etat ou encore l'Union européenne, à travers leurs appels à projets, les incitent à se regrouper et induisent presque automatiquement de l'interrégionalité. Cela n'est pas formulé comme une injonction mais la taille critique nécessaire pour prétendre accéder aux financements des programmes de recherche n'est atteignable qu'au niveau interrégional.

Plusieurs laboratoires ont, par exemple, été labellisés « Laboratoire d'excellence » (Labex) en Bretagne. Souvent multi-sites, ils ne sont pas limités au périmètre d'une seule région administrative. De nombreux projets ont fait l'objet de coopérations interrégionales de façon à tenter de convaincre un jury international de leur pertinence.

La structuration interrégionale du consortium Ouest du Réseau Europe Entreprise résulte d'une obligation de coopérer faite par la Commission européenne dans le cahier des charges de l'appel à projets du programme COSME qui finance désormais le dispositif.

En revanche, il existe peu de coopérations interrégionales sur les investissements routiers. Le mode de contractualisation régionale des investissements via les CPER induit une segmentation forte qui n'incite pas à coopérer.

L'impulsion donnée aux coopérations peut être considérée comme positive mais elle atteint ses limites si le cadre fixé est trop rigide et ne correspond pas à la réalité du projet. Le financement ne doit pas venir modifier ce qui serait le périmètre le plus pertinent pour mener un projet.

1.1.5. Le poids des relations interpersonnelles

La connaissance de l'autre et les relations interpersonnelles jouent un rôle prépondérant dans le développement et la réussite des coopérations. La place de l'humain est parfois envisagée comme une donnée d'importance secondaire. Or on constate que bien souvent les coopérations dépendent des personnes qui les portent, parfois à bout de bras.

L'interrégionalité repose sur la volonté de femmes et d'hommes qui estiment qu'ensemble ils peuvent mieux faire. A l'inverse, décréter l'interrégionalité forme des antagonismes et des tensions qui rendent toute coopération illusoire. Une coopération imposée par le haut ne peut pas fonctionner correctement. L'État a par exemple encouragé pendant des années la création de pôles de compétitivité interrégionaux, or cela n'a été possible que lorsque les élus des deux Régions se sont rencontrés et ont décidé d'avancer ensemble autour d'enjeux communs.

La coopération ne peut fonctionner que quand les personnes se connaissent, car elle repose à la fois sur l'humain et le temps long. Les élus doivent s'extraire de leurs mandats et être convaincus qu'à long terme, même si elle demande des efforts, la coopération aura des retombées positives sur l'ensemble du territoire.

Cependant, la dimension personnelle peut devenir une limite, voire un frein, quand la coopération est trop incarnée. La pérennité même de certains projets peut alors être remise en question.

De nombreuses coopérations reposent sur la volonté d'élus de travailler ensemble et sur des équilibres parfois complexes. Or un équilibre peut s'avérer fragile. Mais l'universitaire Romain Pasquier ne craint pas les changements politiques car « *dans l'ouest, les personnalités politiques sont modérées et la logique coopérative l'emporte* »¹⁰⁸.

1.2. Les freins et les limites à la coopération

1.2.1. Le frein culturel

Les différences dans les habitudes de travail peuvent causer certaines difficultés organisationnelles et constituer un frein aux coopérations. Le montage d'une coopération interrégionale implique de développer une nouvelle culture de partenariat ce qui peut être long et difficile. La coopération exige d'accepter une forme d'acculturation : il faut trouver un langage commun.

¹⁰⁸ La Gazette des communes, 16 novembre 2015.

Les partenaires qui fonctionnent parfois différemment doivent accepter ces changements, apprendre à se comprendre et à travailler ensemble selon des nouvelles modalités à mettre en place. Une gouvernance claire et efficace peut contribuer à remédier à ce problème.

1.2.2. Des difficultés dans la mise en œuvre : la question du périmètre

La mise en œuvre des projets peut constituer un frein aux coopérations. Le contexte général de diminution des financements publics alloués aux projets constitue une difficulté pour certaines coopérations qui peinent à boucler leur plan de financement.

La question du compromis entre exhaustivité et efficacité de la coopération se pose ensuite. Si le périmètre de la coopération est large, les chances sont grandes d'embrasser la problématique globale sans passer à côté de certains aspects. En revanche, pour être efficace une coopération ne doit pas être trop étendue. Il y a un arbitrage à faire car une coopération avec de nombreux partenaires peut être moins efficace et créer une trop grande complexité. Par ailleurs, les contraintes de distance peuvent s'avérer très problématiques.

Pour toute coopération, il faut donc rechercher un optimum entre le souhaitable et le gérable. Un périmètre trop étendu et la perte d'efficacité qui en découle peuvent parfois constituer un frein.

1.2.3. Des différences de stratégies et d'objectifs

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 distincts.

La stratégie régionale en matière de politique territoriale est, par exemple, très différente. Le Conseil régional de Bretagne a privilégié une logique ascendante depuis les territoires, avec une invitation faite aux Pays et Conseils de développement d'élaborer leur projet de territoire en conformité avec les priorités définies par le Conseil régional. En Pays de la Loire, le choix a été fait de concentrer la politique territoriale sur cinq zones uniquement dans une démarche plus descendante. Par conséquent, la coopération dans le domaine est rendue complexe. Le constat en a été fait lors de l'élaboration du projet de territoire pour le Pays de Redon¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Voir 2.3. Focus sur le Pays de Redon, page 94.

1.2.4. La concurrence entre les acteurs

Bien que des enjeux communs soient identifiés, la concurrence entre organismes ou territoires peut retarder la mise en place des coopérations.

Il peut s'agir de concurrences économiques liées aux difficultés rencontrées par les entreprises en période de crise. Des porteurs de projets ont ainsi fait part de difficultés à pouvoir disposer de données économiques qui auraient dû être transmises par certaines entreprises partenaires. Des problèmes de confidentialité et de concurrence entre acteurs économiques sont apparus dans la concrétisation des coopérations, même sur des projets d'intérêt pour le territoire.

Un frein important résulte de la compétition entre les territoires sur de multiples sujets : attractivité, accueil d'entreprises, emplois, financements publics... Les Régions sont inévitablement en concurrence autour de leurs stratégies de développement économique, d'innovation, d'internationalisation, d'attractivité, de marketing territorial. Cela rend la coopération interrégionale difficile et peut constituer un frein à l'intelligence collective.

Dans le même temps, cette compétition provoque aussi une émulation qui peut pousser les différents acteurs à améliorer leurs projets ou leurs politiques publiques. Ainsi, selon l'INRA, dans le domaine de la recherche, l'absence de concurrence entre les chercheurs ou les laboratoires peut s'avérer un handicap. Quand la concurrence est trop faible, il y a moins de stimulation et un risque que les projets soient de moindre qualité

2. Les stratégies des acteurs publics pour le développement des coopérations interrégionales

2.1. La stratégie de l'État

Le CESER dresse ici un état des lieux des évolutions récentes de la structuration de l'Etat et de son périmètre. Il analyse sa stratégie et la perception qu'en ont certains acteurs impliqués dans des coopérations interrégionales en Bretagne.

- Evolution de la stratégie de l'Etat depuis les années 2000

L'Etat français a été moteur dans le développement des coopérations interrégionales dans les années 1990 et au début des années 2000. Depuis lors, la stratégie de l'Etat sur le sujet paraît avoir nettement changé.

Depuis la disparition des Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire (MIAT) en 2004 et de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) devenue Délégation

interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) en 2005, l'Etat n'affiche plus clairement de stratégie nationale d'impulsion des coopérations interrégionales.

La MIIAT « Grand Ouest » (Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes), comme celles des cinq autres bassins dessinés par l'Etat en France, menait une réflexion sur les coopérations et les partenariats pertinents à mettre en place dans cette interrégion Grand Ouest.

Délégué à la DATAR à cette époque, Jean-Louis Guigou évoque le sujet dans un article de 2007 : « *La meilleure solution, pour tenir compte de l'intégration de la France au sein de l'Europe, serait de préconiser la coopération interrégionale de nos vingt-deux régions au sein de six grandes aires interrégionales qui sont assez proches de nos bassins fluviaux et qui sont articulés autour des six systèmes urbains que la France comporte* ». Il y évoque la proposition de découpage de la DATAR dont « *le Grand Ouest, articulé autour de la métropole polycentrique (Rennes, Nantes, Angers)* »¹¹⁰.

Les Mission d'études et de développement des coopérations interrégionales et européennes qui ont remplacé les MIIAT se voulaient plus flexibles et à géométrie variable, elles n'ont guère eu plus de réussite.

- État des lieux actuel des coopérations interrégionales impulsées par l'Etat

Depuis plusieurs années, l'échelle de travail des services de l'Etat s'élargit dans différents domaines et les études sont plus fréquemment effectuées sur des territoires larges : environnement, énergies renouvelables, questions maritimes, gestion de l'eau, défense, santé...

Le cas particulier du domaine de la santé, dans lequel on recense de nombreuses coopérations interrégionales, illustre ce phénomène. Certaines relèvent de la volonté des acteurs mais la majeure partie d'entre elles découlent de l'organisation interrégionale de la santé impulsée par le Ministère de la Santé. Au-delà de l'amélioration de l'action publique, une certaine logique de rationalisation a prévalu dans la réorganisation des soins. Le Schéma interrégional d'organisation sanitaire (SIOS) encadre les coopérations interrégionales existantes, en limite les marges de manœuvre et les réoriente ainsi vers une hyperspécialisation pour éviter un saupoudrage des actions. Le guide d'élaboration du SIOS affiche l'objectif de réduction du nombre de centres hyperspécialisés avec une recherche d'optimisation financière et correspondant à l'état de la démographie médicale. Il existe certes un cadre imposé sur les

¹¹⁰ Jean-Louis GUIGOU, Cybergeographie : European Journal of Geography, 2007. *Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale ? Le cas de la Bretagne.*

interrégions, mais il est néanmoins à nuancer car certaines coopérations étaient préexistantes et les professionnels collaboraient déjà¹¹¹.

Dans certains cas, il n'y a pas réellement de choix car le niveau national a été considéré qu'il s'agissait de problématiques qui dépassaient le niveau régional et que la bonne échelle pour les traiter était interrégionale. Il résulte de cette décision nationale la création de structures interrégionales ou interdépartementales qu'il faut alors distinguer des coopérations interrégionales entre services de l'Etat.

La création très controversée d'une Direction interrégionale de la mer NAMO illustre le fait qu'une coopération imposée peut provoquer de vives tensions.

- Quelle est la stratégie de l'Etat en 2016 ?
 - Un rôle d'impulsion ?

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 horizon 2040.

La possibilité d'avoir un volet interrégional dans les Contrats de plan Etat-Région n'apparaît plus alors que cela était possible par le passé. Cette possibilité n'a pas été évoquée lors de la réflexion sur la construction des CPER 2015-2020 et il n'y a pas eu de consigne forte de l'Etat donnée aux SGAR d'harmonisation des CPER entre régions, y compris dans les régions qui allaient fusionner.

Dans ce contexte, ce sont les projets qui s'imposent comme interrégionaux. Ainsi dans les CPER de Bretagne et des Pays de la Loire, les crédits nécessaires ont été inscrits naturellement pour le débat public LNOPBL sans même que les Régions ne se coordonnent¹¹². L'Etat ne défend pas la mise en place de contrats de plan interrégionaux mais a conscience de la nécessité de parvenir à avoir des approches harmonisées aux interfaces¹¹³.

Il n'existe pas non plus de moyens financiers et humains spécifiquement mis en place par l'Etat pour travailler sur les problématiques interrégionales. Sauf sur des projets très structurés (infrastructures, eau...), il revient donc aux acteurs du territoire (services déconcentrés de l'Etat ou collectivités territoriales) de proposer des projets et d'en rechercher activement les financements. La mise à disposition de moyens humains est encore plus complexe car elle nécessite des ressources budgétaires pérennes et donc un engagement plus long.

¹¹¹ Audition du Dr. Patrick AIRAUD, le 22 octobre 2015.

¹¹² Audition de M. Rodolphe OLLIVIER, le 22 octobre 2015.

¹¹³ Ibid.

- Quel périmètre ?

A défaut d'une réorganisation du périmètre régional, les services de l'Etat en Bretagne ont mené une réflexion sur leur réorganisation au sein de la région et sur le niveau pertinent d'action (interdépartementalité, échelon territorial de proximité...). Le Préfet de région a tranché le débat et conclu qu'il n'existait pas un seul territoire cohérent pour tous les champs du développement régional¹¹⁴.

Deux options étaient alors possibles :

- Une superposition des territoires administratifs pour favoriser l'interministérialité avec un territoire arrêté sur lequel on traite toutes les problématiques ;
- ou des territoires variables selon chaque problématique avec des personnes référentes différentes.

La solution retenue a été de privilégier une stabilité et de ne pas changer trop souvent les cadres d'action. En Bretagne, les 21 SAGE sont différents des 21 Pays et du découpage de l'ARS¹¹⁵. Il est donc nécessaire de travailler le « faire ensemble », dans l'interrégionalité ou l'inter-ministérialité.

Cette réflexion peut facilement s'élargir à la question du territoire pertinent pour toute coopération y compris interrégionale. Sur des politiques qui sont par essence complexes, il faut savoir dépasser les découpages administratifs historiques car il y a avantage à les mener de manière interrégionale. Ces coopérations ont un rôle de révélateur du besoin de coordination et donc de développement de stratégies interrégionales qui peuvent ensuite être conduites au niveau régional ou national.

- La perception par les porteurs de projets du rôle joué par l'Etat confirme ces constats.

Certains regrettent une situation où l'État se retrouve « au milieu du gué » en raison d'une décentralisation pas totalement opérée. Les Régions savent, en intelligence avec les territoires, mener des actions qui ont des effets concrets et ne croient pas à une structuration par l'État de l'interrégionalité.

Concernant la politique interrégionale sur les pôles de compétitivité, le financement des collectivités est stable depuis 2005 mais celui de l'État diminue. Il n'est donc pas en position de donner des orientations et une impulsion à ces pôles interrégionaux. Par ailleurs, il existe un décalage entre les enjeux d'aménagement du territoire et ceux d'expertise et d'excellence au sein même de la politique de l'Etat en matière de compétitivité. Les pôles de compétitivité ont été lancés à l'origine avec deux tutelles (la Délégation interministérielle à

¹¹⁴ Audition de M. Rodolphe OLLIVIER, le 22 octobre 2015.

¹¹⁵ Ibid.

l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et le Ministère de l'Industrie) et la politique des pôles recherche en permanence un équilibre entre ces deux approches différentes. Dans le cas du Pôle Mer Bretagne Atlantique, l'expertise nécessite la concentration d'activités sur un territoire donné alors que l'aménagement du territoire nécessite le déploiement du fait maritime sur l'ensemble des territoires¹¹⁶.

Dans le champ de la recherche et de l'enseignement supérieur, il n'existe pas non plus de démarche particulière de l'Etat pour impulser des coopérations interrégionales mais indirectement, à travers son système de financement qui nécessite souvent des regroupements, on observe un effet d'incitation à la coopération interrégionale. Ainsi, les projets « Laboratoires d'excellence » (Labex) financés par les investissements d'avenir ont eu un effet sur la recherche collaborative interrégionale.

2.2. La stratégie des Conseils régionaux

Thomas Perrin¹¹⁷ analyse la position compliquée des collectivités régionales dans un contexte plus large : « *Les débats et controverses sur l'organisation territoriale de la République n'ont pas empêché les autorités régionales de progressivement relayer « l'impulsion interrégionale » de l'État en développant des projets et dispositifs de coopération interrégionale* »¹¹⁸.

Ainsi, face à la diminution des outils mis en place par l'Etat pour inciter aux coopérations interrégionales de proximité, les Régions françaises ont dû s'adapter et développer des stratégies officielles ou « officieuses », donc non-exprimées, dans leurs relations avec leurs Régions voisines. Cela s'ajoute aux nombreuses coopérations spontanément engagées par les acteurs locaux.

Thomas Perrin explique que les facteurs de développement de la coopération interrégionale sont principalement de deux ordres¹¹⁹ :

- la volonté politique d'institutions régionales soucieuses d'asseoir leur légitimité, à la fois sur leur capacité d'action dans le système communautaire de gouvernance à niveaux multiples et sur l'attractivité et la compétitivité de leur territoire ;
- le besoin fonctionnel de dépasser les limites – au sens propre comme au sens figuré – des découpages régionaux administratifs, notamment dans les actions d'aménagement du territoire.

¹¹⁶ Audition de M. Patrick POUPON, le 22 octobre 2015.

¹¹⁷ Thomas PERRIN, Docteur ès science politique de l'Université de Grenoble Institut d'études politique. Chercheur associé au laboratoire PACTE-CNRS de Grenoble et à l'Institut Universitari d'Estudis Europeus de Barcelone.

¹¹⁸ Thomas PERRIN, *Territoire en mouvement, 2012. Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe.*

¹¹⁹ Ibid.

Il ajoute que les autorités régionales ont trouvé dans la coopération avec leurs homologues un moyen de renforcer leur crédit politique et leur poids socio-économique par l'action collective.

Jean-Louis Guigou, ancien Délégué à la DATAR, partage cette vision politique des enjeux de coopérations entre Régions « *Jusque dans les années 1990, les régions demeuraient des nains politiques, les découpages purement administratifs des années 1956 ne constituaient pas un handicap. Mais avec la mondialisation de l'économie et la généralisation de l'économie de marché, et donc la concurrence, les régions deviennent progressivement, partout dans le monde, des espaces de régulation stratégique dans au moins six domaines : l'environnement et l'eau ; les infrastructures de transport ; l'enseignement supérieur et la formation professionnelle ; la santé ; les grandes filières de développement industriel appuyées sur des pôles mondiaux de compétitivité ; le tourisme* ». A partir de cette observation de la montée en puissance des Régions, il s'interroge sur l'adéquation des découpages administratifs régionaux avec l'armature urbaine ou encore les grands bassins versants et le besoin de coopérer pour répondre à cette problématique¹²⁰.

- En Bretagne, une démarche appuyée de coopération

En Bretagne, pour de multiples raisons, la démarche de coopération est traditionnellement très présente à tous les niveaux. Cela se reflète fortement dans les coopérations interrégionales portées par le Conseil régional de Bretagne. C'est particulièrement vrai en matière de développement économique, de recherche ou d'innovation.

Ainsi, dans un entretien avec le journal La tribune le 26 octobre 2015, Loïg Chesnais-Girard¹²¹ déclarait « *La collaboration interrégionale est importante et elle le restera. Il y a une attraction naturelle et une complémentarité entre Rennes et Nantes, dans le domaine des transports par exemple (LGV, liaisons ferroviaires, aéroports). Nos partenariats au niveau du Grand Ouest avec les Pays de la Loire (EMR, matériaux électroniques) ou avec la Normandie (EMR, liaisons maritimes), se poursuivront, comme ceux avec les régions Paca (naval/nautisme) et Aquitaine (laser/photonique)* ».

Les Régions Bretagne et Pays de la Loire ont, depuis plusieurs années, appuyé une dynamique d'interrégionalisation de leurs pôles de compétitivité. Elles soutiennent activement de nombreux dispositifs communs dans le domaine de la recherche (GIS, Labex, SATT...). Des échanges très réguliers ont lieu entre les deux Vice-présidents en charge du développement économique et de l'innovation.

¹²⁰ Jean-Louis GUIGOU, Cybergeos : European Journal of Geography, 2007. *Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale ? Le cas de la Bretagne.*

¹²¹ Vice-président en charge de l'économie et de l'innovation au Conseil régional de Bretagne.

Des déplacements communs à l'étranger sont organisés pour les acteurs économiques des deux régions et des campagnes de communication communes menées pour une meilleure promotion touristique. Le constat est fait que plus l'échelle est large ou encore les enjeux géographiquement éloignés, plus l'intérêt à s'unir et à travailler ensemble est grand. L'objectif est alors d'abord d'attirer les partenaires économiques dans le Grand Ouest, la répartition sur le territoire se faisant par la suite.

Sur des problématiques communes très concrètes comme toutes celles touchant au Pays de Redon, les échanges entre Conseils régionaux sont fréquents. Ils ont proclamé une déclaration politique commune pour répondre à des enjeux obligatoirement partagés sur un territoire par essence interrégional¹²².

Pour les coopérations touchant au transport ferroviaire, les Régions ne sont certes pas toujours d'accord car elles n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts, mais les relations sont globalement bonnes. Nantes constitue un pôle d'attraction naturel pour tout ce qui concerne le sud de la Bretagne, et Rennes pour le nord des Pays de Loire. Au final, les équilibres se font plutôt bien dans le respect des intérêts communs¹²³.

Le transport routier est un sujet plus complexe. Avec la loi NOTRe, les Régions vont avoir une capacité d'action nouvelle sur les transports interurbains qui va les obliger à repenser leur politique de transport. Sur les axes Redon – Nantes - Saint-Nazaire, la coopération interrégionale sera indispensable.

- Quel périmètre pour la coopération interrégionale ?

Le Conseil régional de Bretagne choisit de ne pas limiter sa démarche d'interrégionalité au périmètre proche même si la géographie impulse naturellement des coopérations avec les Pays de la Loire. Il considère que parfois l'interrégionalité à l'échelle européenne est beaucoup plus intéressante que l'interrégionalité avec ses deux Régions voisines, avec qui il y a nécessairement plus de concurrence. Les coopérations de la Bretagne ne concernent pas uniquement les Pays de la Loire, mais également la Basse-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées, l'Estonie, le Pays de Galles... selon les sujets.

Il y a ainsi des coopérations à l'échelle européenne sur des secteurs très pointus comme la cybersécurité. Concernant la pêche, la coopération interrégionale avec l'ensemble des régions pratiquant cette activité, notamment à travers la CRPM, est indispensable pour aller discuter avec la Commission européenne. Cela

¹²² Voir 2.3. Focus sur le Pays de Redon, page 94.

¹²³ Audition de M. Fabrice GIRARD et Mme DERRIEN-MALECKI, le 22 octobre 2015.

permet d'avoir une vision commune pour pouvoir avancer sur certains sujets, même si ça n'est pas la position de la Bretagne à la base.

Dans certains domaines (agriculture, biotechnologies, aéronautique...), la Bretagne n'est pas le leader en Europe ou même en France mais il peut y avoir un rôle prépondérant d'entreprises bretonnes sur certaines petites parties du grand système économique (calculateurs de vols, pièces de micro mécanique sur les Rafales ou l'A380...). Cela impose d'être connecté avec les autres régions. Sur chaque sujet, l'objectif du Conseil régional est d'analyser comment trouver la bonne interrégionalité avec l'équilibre pertinent pour développer l'économie du territoire.

- Mais des difficultés relayées par les acteurs...

Néanmoins, si l'Ouest fait figure de modèle en matière de coopération, la perception qu'en ont les acteurs est parfois plus nuancée.

Le financement croisé des pôles de compétitivité en est un exemple. En effet, les deux Conseil régionaux financent de manière symétrique les pôles de compétitivité, selon qu'ils sont basés en Bretagne ou en Pays de la Loire. Ce mode de financement est critiqué par certains comme ne traduisant pas les priorités politiques de chacun des exécutifs, ni les retombées des activités du pôle sur les territoires. Ainsi, la Région Pays de la Loire qui affiche les industries de la mer comme priorité pourrait choisir de soutenir davantage le Pôle Mer basé en Bretagne.

Il existe cependant un accord politique entre les deux Régions sur l'homogénéité des financements alloués aux différents pôles. La Région Bretagne fait donc le choix de respecter l'accord politique avec les Pays de la Loire qui permet une stabilité et un équilibre.

La création de la ComUE, officielle depuis le 8 janvier 2016, n'a pas été une évidence pour l'ensemble du monde universitaire. Elle a fait l'objet de nombreuses discussions fin 2013 et début 2014, notamment sur le périmètre. Il a été acté par l'ensemble des acteurs académiques que ce périmètre serait interrégional. Comme évoqué précédemment dans ce rapport, les acteurs universitaires font part d'une grande inquiétude quant à l'évolution de l'attitude des deux Conseils régionaux au regard de l'Université Bretagne Loire¹²⁴.

La démarche d'élaboration d'une plateforme commune exprimant les priorités et les problématiques partagées par les deux Régions semble complexe. Les acteurs de l'enseignement supérieur ont eu, au cours de l'année 2015, le sentiment de velléités de repli des exécutifs régionaux sur la problématique de l'enseignement supérieur, et plus particulièrement en ce qui concerne l'UBL. Cela

¹²⁴ Voir 3.2.2. Formation et enseignement supérieur – Université Bretagne Loire, page 43.

est paradoxal puisqu'à l'origine, lors des discussions sur le périmètre, la Région Pays de la Loire était très engagée pour créer une communauté d'universités et établissements interrégionale.

Ce potentiel repli inquiète les acteurs de l'enseignement supérieur qui redoutent un éventuel retour en arrière. Le risque de concurrence entre établissements pourrait être renforcé par des relations contractuelles directes entre les Régions et les établissements, sans s'appuyer sur l'UBL dont l'une des missions est la coordination.

Romain Pasquier, directeur de recherche au Centre de recherche sur l'action politique en Europe (CNRS), ne mâche pas ses mots à ce sujet : « *les coopérations interrégionales débouchent parfois sur de véritables usines à gaz. Il a par exemple été très compliqué de mettre en place l'université de Bretagne Loire, elle joue le rôle de tutelle des universités, mais ne prend que quelques compétences* »¹²⁵.

Enfin, les difficultés évoquées plus haut concernant la coopération dans le domaine maritime n'ont pas permis aux Régions de porter une parole politique commune. Les tensions sur certains sujets maritimes comme les énergies marines renouvelables ne doivent pas empêcher une démarche de réflexion plus globale en commun¹²⁶.

En résumé, la difficulté du dialogue entre les deux Régions revient à plusieurs reprises dans les réponses apportées par les représentants de coopérations interrégionales. Or cet échange est indispensable. La demande des acteurs ne porte pas nécessairement sur l'élaboration d'une position commune aux deux Régions, mais *a minima* sur un plus grand dialogue entre exécutifs régionaux.

- La « coopération compétitive » promue par le Conseil régional de Bretagne

Le marketing territorial est un phénomène relativement récent. Les collectivités territoriales se trouvent de plus en plus souvent dans une situation de concurrence les unes par rapport aux autres. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne le développement économique et le besoin d'attirer des entreprises, de l'activité, donc de l'emploi, sur le territoire. La collectivité régionale, avec des compétences renforcées dans le domaine économique, doit par conséquent se positionner par rapport aux Régions voisines et mettre en avant ses avantages comparatifs.

Le juste équilibre entre coopération et concurrence doit alors être trouvé. Pour répondre à ce défi, un concept nouveau et euphémistique a été développé : la coopération compétitive ou encore « *coopétition* ».

¹²⁵ La Gazette des communes, 16 novembre 2015.

¹²⁶ Voir Mer et littoral, 3.2.5.3, page 61.

Thomas Perrin développe cette idée : « *La coopération interrégionale inscrit également les régions dans une dialectique spécifique de « coopération », entre convergence et différenciation, entre coopération et compétition. Le rapprochement entre régions a non seulement pour but de faire émerger des solidarités et des convergences d'intérêts mais il permet également, par l'effet « masse critique » qu'il induit, de se positionner dans une optique de différenciation et de compétitivité, face aux autres régions et regroupements régionaux* »¹²⁷ et cite Keating « *au lieu d'occuper des rôles complémentaires dans une division nationale du travail, les régions sont en compétition (pour l'investissement, la technologie et les marchés) dans un cadre national, européen et global* »¹²⁸.

La politique économique et d'innovation du Conseil régional s'appuie sur cette notion. Le choix a ainsi été fait de fusionner avec la Région Pays de la Loire une partie des outils d'innovation qui deviennent par conséquent interrégionaux : les pôles de compétitivité et la SATT. Dans la même logique, une candidature commune aux deux Régions a été déposée en réponse à un appel à projets national (le projet SMILE)¹²⁹.

Mais dans le même temps, le Conseil régional assume parfaitement de se positionner individuellement s'il considère que ses intérêts sont mieux défendus. Par exemple, la Région Bretagne a fait le choix en 2015 de sortir de l'Espace interrégional européen (EIE) à Bruxelles. Cette association qui regroupait les Régions Bretagne, Pays de la Loire et Poitou-Charentes était amenée à évoluer en raison de la réforme territoriale et du redécoupage des Régions. La Région Bretagne 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 Conseil régional souhaite également profiter de cette occasion pour renforcer sa visibilité en Europe. Néanmoins, à une échelle internationale élargie, il est nécessaire de coopérer car il est plus pertinent de mettre en valeur le Grand Ouest dans son ensemble.

En 2008, Martin Vanier dans son essai sur l'interterritorialité considérait que l'accroissement de la compétitivité et de la différenciation territoriales faisait que, pour de nombreuses collectivités, « l'interdépendance coopérative » relevait autant de la nécessité que du choix, afin de trouver de nouvelles formes de solidarité et d'attractivité¹³⁰.

¹²⁷ Thomas PERRIN, Territoire en mouvement, 2012. *Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe.*

¹²⁸ Edward ELGAR, 1998. *The New Regionalism in Western Europe.*

¹²⁹ Voir Recherche et innovation, 3.2.1.3 « Le projet SMILE », page 36.

¹³⁰ Martin VANIER, 2008. Paris : Economica. *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité.*

- La notion de « Chef de filât »

Concernant la gouvernance, le Vice-président du Conseil régional prône le « chef de filât », modèle retenu pour les pôles de compétitivité. Il préconise d'avoir un chef de file plutôt qu'une cogestion afin d'éviter le risque de casse économique le jour où cela ne marche plus ou en cas de mésentente entre élus. La structure peut ainsi continuer à fonctionner en cas de problème en évitant un blocage. La Bretagne est cheffe de file sur le Pôle Mer Bretagne Atlantique, les Pays de la Loire le sont sur le Pôle EMC2. Chacun assume sa responsabilité et la décision finale revient au chef de file. La coopération est ainsi plus sereine.

- Un manque de visibilité

En conclusion, le CESER constate que la stratégie du Conseil régional de Bretagne en matière de coopération interrégionale n'est pas facilement identifiable. Le portage politique est à géométrie variable selon les domaines, les acteurs en présence et les personnalités en charge. Il ne serait pas aisé de définir en quelques mots cette stratégie dont une grande partie, s'il est indéniable qu'elle existe, n'est pas exprimée par l'exécutif régional.

Il est ainsi complexe d'identifier la part du budget régional consacrée à ces coopérations. Certaines d'entre elles portant sur des projets très coûteux (dont la LGV), la simple addition de ces différents projets ne refléterait pas la réelle interrégionalité de la politique régionale.

Par ailleurs, il n'y a pas de moyens humains identifiés au sein du Conseil régional travaillant spécifiquement sur la coopération interrégionale, les coopérations étant traitées dans les différentes directions. Par conséquent, il manque une vision transversale du sujet.

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 su se substituer à l'Etat lorsque celui-ci a peu à peu cessé de soutenir les acteurs des territoires qui réclamaient une interrégionalisation croissante.

En résumé, on observe certes une dynamique croissante de marketing territorial et de positionnement individuel des Régions qui sont en concurrence, mais il y a également une réelle ambition de coopérer dans certains domaines. L'étude a limité son périmètre géographique aux deux régions Bretagne et Pays de la Loire mais les observateurs à une échelle plus large font tous le constat d'une plus grande coopération interrégionale dans l'Ouest de la France par rapport au reste du pays. Cette interrégionalité a été reprise en main à travers de multiples initiatives spontanées et par l'échelon territorial régional suite à l'abandon de son portage par l'Etat. En revanche, à l'épreuve de la réalité, le dialogue n'est pas toujours facile entre les exécutifs régionaux. Le CESER souhaite que les nouveaux exécutifs régionaux portent une réelle ambition partagée de coopération interrégionale.

2.3. Focus sur le Pays de Redon

Pays de Redon – Un territoire interrégional

Carte 8. Le Pays de Redon



Source : Pays de Redon

Le territoire du Pays de Redon est par essence interrégional. Le GIP Pays de Redon-Bretagne sud¹³¹ regroupe 43 communes à la conjonction entre trois départements (Ille-et-Vilaine, Morbihan et Loire-Atlantique) et deux régions (Bretagne et Pays de la Loire). La coopération s'est imposée d'elle-même et les trois fonctions publiques adaptent leurs actions pour offrir un service identique aux 84.000 habitants répartis sur l'ensemble du territoire.

Il y a en effet une obligation de réfléchir de manière globale à ce territoire en raison des conditions géographiques et de la façon dont il s'est structuré au fil des années. La coordination des services publics est essentielle.

- Les collectivités territoriales

Le 4 février 2010 a marqué un temps fort pour le territoire du Pays de Redon et une affirmation de l'évolution dans l'approche de ce territoire interrégional.

D'une part, les collectivités se sont engagées à travailler ensemble à travers la signature d'une « Déclaration d'intention pour une coordination de l'action des collectivités territoriales en Pays de Redon et de Vilaine ». Cette charte saluée par les acteurs du territoire a été signée à Saint-Nicolas-de-Redon dans une configuration nouvelle réunissant autour de la même table les deux Présidents des Régions Bretagne et Pays de la Loire, les représentants des Départements d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan et de Loire-Atlantique ainsi que les responsables des cinq Communautés de Communes du Pays de Redon et de Vilaine à

¹³¹ Anciennement Pays de Redon et Vilaine.

l'époque (CC du Pays de Redon, Pipriac Communauté, CC du Pays du Grand-Fougeray, CC du Pays de Maure-de-Bretagne et CC du Pays de La Gacilly).

L'objectif de cette charte est de renforcer la coordination de l'action publique au service du Pays de Redon. A cette fin, les collectivités s'engagent à réunir chaque année un « Comité de coordination interdépartemental et interrégional » dont le secrétariat est confié au GIP du Pays. Il se réunit chaque année et est composé des représentants des exécutifs des deux Conseil régionaux, des trois Conseil départementaux et des Communautés de Communes concernées.

D'autre part, le même jour les deux Présidents de Régions ont signé, avec le Pays de Redon, les instruments de mise en œuvre de la politique territoriale de chacune des Régions : un avenant au contrat Région-Pays de Redon pour la Région Bretagne et le Contrat territorial unique pour la Région des Pays de la Loire. Cet acte concrétisait la volonté politique affichée de mettre en cohérence les politiques publiques sur ce territoire.

Depuis cet engagement, il existe une discussion active entre Bretagne et Pays de la Loire pour une bonne coordination des politiques et éviter un sentiment de distorsion. Les outils d'accompagnement des entreprises doivent être homogènes entre les deux Régions sur ce territoire pour que la qualité de service soit identique et que les acteurs ne sentent pas de différence entre les deux administrations. L'ambition est à la fois de pouvoir apporter une réponse rapide aux problèmes du quotidien et de partager une vision politique commune sur l'avenir du territoire. Il y a un gros enjeu politique et économique notamment sur l'aéronautique et l'automobile.

Deux réunions se sont tenues à Redon en 2015 avec la Région Pays de la Loire, en lien avec le Pays de Redon, afin de montrer l'ambition de mener des politiques communes intelligentes sur ce territoire. Ces rencontres semblent porter leurs fruits et les relations se sont renforcées sur la dernière mandature¹³².

Le Pays de Redon confirme qu'à ce jour les problèmes qui pourraient résulter de l'interdépartementalité et de l'interrégionalité sont généralement réglés rapidement. Les limites administratives ne sont pas un frein à la mise en œuvre des contrats de territoire du Conseil régional de Bretagne. Si un projet répond aux besoins et aux priorités pour l'ensemble du territoire, il peut être financé même s'il est basé en Pays de la Loire.

Sur des sujets précis qui pourraient être compliqués, comme le Revenu de solidarité active (RSA), une cellule interdépartementale a été créée entre les trois Conseils Départementaux. Il en est de même pour les fonds d'aide aux jeunes, toujours à l'échelon départemental, ou encore pour la CAF qui coordonne

¹³² Entretien avec le GIP Pays de Redon-Bretagne sud.

ses actions. Les documents sont traités de la même manière d'où qu'ils proviennent.

La création du « CAMPUS ESPRIT industries »¹³³ de Redon avec les deux Régions partenaires du projet est une illustration de cette coordination. Le domaine de la formation ne fait pas l'objet de nombreuses coopérations mais les collectivités ont su s'entendre sur ce territoire particulier. Il y a eu un engagement interrégional des deux Vice-présidents de Région en charge du développement économique et de l'innovation à ce sujet à Redon le 23 septembre 2015.

Redon est également au cœur d'une dynamique métropolitaine (Rennes, Nantes, Saint-Nazaire, Vannes) et cela joue dans les choix de coopération interrégionale.

- La coordination par l'Etat

Les services de l'Etat tentent aussi de coordonner au mieux leurs actions sur ce territoire particulier. Des évolutions récentes viennent renforcer cette coordination, car il faut parfois nuancer l'efficacité qu'elle a pu avoir par le passé.

La concertation a par exemple été insuffisante lors de l'élaboration des volets territoriaux des CPER 2015-2020. Un diagnostic partagé, des outils communs et des critères spéciaux auraient pu être réalisés¹³⁴.

Afin d'améliorer la coordination de ses services et l'harmonisation de ses politiques dans ce territoire, l'Etat a créé un « Comité de coordination du Pays de Redon-Bretagne sud » par arrêté interpréfectoral le 4 juin 2015. Le Sous-Préfet de Redon est nommé par les trois Préfets de département pour coordonner cette mission et notamment la mise en œuvre des volets territoriaux des CPER Bretagne et Pays de la Loire.

- Les Agences régionales de santé

Le premier contrat local de santé (CLS) interrégional passé entre deux Agences régionales de santé l'a été à Redon. Ainsi, le Contrat local de santé du Pays de Redon a été signé le 10 septembre 2015 avec les deux ARS Bretagne et Pays de la Loire.

Cette innovation a nécessité une étroite collaboration entre les deux ARS afin que le contrat concrétise effectivement les axes prioritaires de leur projet régional de santé respectif. Une attention particulière a été portée à la coordination interdépartementale et interrégionale des acteurs et des services afin de répondre de manière efficiente aux enjeux détaillés dans le CLS au regard de la spécificité géographique du territoire. Cette vigilance est d'autant

¹³³ Voir 3.2.2. Formation et enseignement supérieur « Campus ESPRIT industries », page 41.

¹³⁴ Audition de M. Rodolphe OLLIVIER, le 22 octobre 2015.

plus importante qu'un des objectifs du contrat est justement de fluidifier les parcours de santé et d'accroître la cohérence de l'offre de soins. Une coordination renforcée des acteurs, et *a fortiori* des régulateurs, est donc nécessaire dans ce cadre.

Le Pays avait posé la condition de l'interrégionalité du contrat à sa signature et le fait que celui-ci prenne en compte tout le territoire du Pays indépendamment de la région. La démarche a permis de passer de positions différentes à la recherche d'une position commune entre les deux ARS. Il s'agissait ainsi de trouver le plus grand dénominateur commun.

Des accords ont aussi été passés entre les trois Caisses d'assurance maladie pour que les habitants puissent déposer leurs documents dans n'importe quelle caisse, charge à elle ensuite de les transmettre à la caisse référente.

- Le monde associatif

De nombreuses associations ont un périmètre interrégional à Redon. La pertinence du territoire vécu prime sur les découpages administratifs. On peut citer par exemple l'association d'insertion sociale AIS 35, implantée en Ille-et-Vilaine, qui a une maison-relais et un centre d'hébergement et de réinsertion sociale à l'échelle du Pays.

C'est le cas également de la Maison de l'emploi, du développement, de la formation et de l'insertion (MEDEFI) du Pays de Redon qui regroupe le GIP Pays de Redon-Bretagne Sud, l'Etat, Pôle Emploi, les collectivités territoriales du territoire, des entreprises, des organisations syndicales, des associations, le secteur de l'économie sociale et solidaire et des organismes de formation.

- Une dynamique interrégionale

Cette coopération est positive mais peut s'avérer très chronophage pour les services. L'interrégionalité et l'interdépartementalité demandent une maîtrise de tous les dispositifs des différentes collectivités et parfois la gestion des relations entre les uns et les autres, alors que le Pays dispose des mêmes moyens que les autres Pays. Néanmoins l'énergie mise en place est considérée comme utile et le bilan positif.

Le Pays de Redon a ainsi su créer une dynamique de projets interrégionale et interdépartementale sur son territoire et fédérer les acteurs du terrain. Cet exemple de Redon montre bien l'importance de la notion de territoire vécu face aux découpages administratifs.

3. Les enjeux des coopérations interrégionales pour la Bretagne

3.1. L'évolution de la dynamique de coopération depuis 2009

L'étude conduite par le CESER de Bretagne en 2016 analyse l'évolution des coopérations interrégionales entre Bretagne et Pays de la Loire depuis ses précédents travaux menés en 2009.

Le CESER avait alors procédé à l'étude détaillée d'un échantillon de coopérations. Après analyse, le constat est fait que toutes existent toujours en 2016, certaines ont même été approfondies.

Ainsi, le dispositif Ouest Venture a été reconduit en 2015 avec le lancement d'un troisième cycle de ce fonds de capital risque technologique avec le soutien des mêmes partenaires institutionnels et d'une vingtaine d'entrepreneurs. Le Pôle Agronomique Ouest, le SAGE Vilaine, l'AGLIA ou la fédération des CUMA de l'Ouest n'ont pas connu de changement majeur. Le centre de formation des enseignants de la danse et de la musique (CEFEDM) est devenu « Le Pont supérieur ». Le Pôle automobile haut de gamme existe toujours sous le nom d'ID4CAR depuis 2009. Ouest Génopole s'intitule quant à lui désormais « Biogenouest ». Enfin, le Comité régional du tourisme de Bretagne a approfondi sa coopération avec des partenaires des Pays de la Loire pour aboutir à la création d'une destination touristique interrégionale.

Parmi les axes identifiés en 2009, le CESER observe que le domaine de la formation est toujours très absent des coopérations interrégionales. Alors que les échanges se sont développés autour de l'enseignement supérieur, de la recherche ou de l'agroalimentaire.

La stratégie de l'Etat n'a pas évolué de manière significative. Le recul de ses réflexions autour de l'interrégionalité constaté en 2009 est vérifié et rien ne laisse penser à une évolution en ce sens. Néanmoins, la structuration administrative des services de l'Etat évolue et leur reconfiguration à des échelles plus larges peuvent indirectement susciter des coopérations interrégionales.

Les Conseils régionaux poursuivent leurs échanges et continuent à soutenir des projets de coopération entre partenaires des deux régions dans de multiples secteurs : enseignement supérieur, recherche, transport, agroalimentaire, mer et littoral... En revanche, ils semblent avoir des difficultés à dialoguer pour aller au-delà et définir une réelle stratégie partagée en matière de coopération interrégionale.

Deux initiatives identifiées en 2009 n'existent plus. Tout d'abord, la coopération culturelle interrégionale « Arc'Antique » qui regroupait le Département de Loire-Atlantique, la Région Pays de la Loire, la Ville de Nantes, la Région Bretagne et

l'Etat. Ce laboratoire spécialisé dans la conservation et la restauration du patrimoine culturel est entré dans le champ concurrentiel et à ce titre, ne justifiait plus l'intervention du Conseil régional de Bretagne. Il a ainsi mis fin à sa participation et voté lors de la session plénière de février 2013 son retrait de l'établissement public de coopération culturelle « Arc'Antique » créé en 2007. Lors de sa session de janvier 2013, le CESER de Bretagne a pris acte de cette décision sur la base des arguments juridiques et économiques exposés par le Conseil régional. Il a néanmoins regretté qu'aucun argument sur la pertinence de l'outil ne soit évoqué et a remarqué, par ailleurs, que cessait à cette occasion une collaboration institutionnelle avec le Département de Loire-Atlantique et la ville de Nantes, dans un domaine où l'approche historique du territoire breton ne fait pas de doute¹³⁵.

Ensuite, la décision du Conseil régional de Bretagne de sortir de l'association « Espace interrégional européen » en 2015 confirme l'absence d'une démarche politique allant vers une coopération interrégionale uniquement bilatérale Bretagne-Pays de la Loire.

En parallèle à ces disparitions, de nouvelles coopérations interrégionales assez nombreuses ont vu le jour depuis 2009. Parmi les plus emblématiques, on peut citer la concrétisation de la construction de la LVG Bretagne-Pays de la Loire, la création de l'Université Bretagne Loire, du Pôle métropolitain Loire-Bretagne ou encore l'élargissement du Pôle Mer Bretagne Atlantique.

3.2. La plus-value des coopérations interrégionales pour la Bretagne

Dans un contexte économique et social difficile à l'échelle nationale, la Bretagne a intérêt à coopérer avec d'autres régions. Dans de nombreux cas, elle gagne à trouver, voire à développer, une complémentarité plutôt que d'être en concurrence avec les régions qui l'entourent.

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, l'agilité 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 plus large que le seul périmètre de la région.

¹³⁵ Avis du CESER de Bretagne - Session de Janvier 2013.

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. Une région seule n'est pas toujours en capacité de rayonner autant qu'à plusieurs, notamment en ce qui concerne la recherche sur des sujets très spécialisés ou les pôles de compétitivité.

La mutualisation de moyens financiers et techniques permet la réalisation d'ouvrages structurants pour la Bretagne et qui sont une des réponses à sa périphéricité. La Ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire a nécessité une coopération efficace avec la Région Pays de la Loire et les collectivités infrarégionales concernées.

L'intelligence collective et la capacité à faire se confronter les idées est une richesse pour le territoire et pour l'intérêt général. Toutes les coopérations consistant à diffuser des savoir-faire ou à échanger des bonnes pratiques ont une plus-value culturelle, intellectuelle 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.

La coopération avec les Pays de la Loire permet aussi d'augmenter et de rendre davantage visible l'attractivité du territoire et les débouchés pour ses acteurs économiques. Dans plusieurs exemples, on constate qu'une force de frappe plus grande permet de maximiser le résultat économique. C'est le cas notamment pour le tourisme ou la promotion des entreprises de l'Ouest à une échelle internationale. L'interrégionalité donne un cadre pour élargir les contacts, mener des opérations communes, créer de nouvelles opportunités pour les entreprises et cela a un effet d'entraînement des partenaires.

Un périmètre élargi peut également 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. Chantal Mangin aboutissait déjà à la même conclusion en 2002 « *Le territoire pertinent en tout, fut-il interrégional n'existe pas* »¹³⁶.

3.3. Propositions pour des coopérations interrégionales 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. On observe des enjeux communs aux régions de l'Ouest : l'économie maritime, le secteur agricole et agroalimentaire, ou encore le développement des transports ferroviaires afin de répondre à la périphéricité de l'Ouest au regard de l'Union européenne.

Jean-Georges Texier évoquait ainsi déjà le Grand Ouest en 2002 « *Les dynamiques littorale et urbaine, si elles s'y prolongent, ouvriront ainsi une nouvelle perspective de centralité à un ensemble interrégional qui a longtemps été associé à une image de Finistère laissé à l'écart des cercles des régions prospères. Pour l'heure, cet éloignement des grands centres de décision et des principales aires de développement, nationaux et européens, est encore perçu et présenté comme l'un des handicaps majeurs dont les territoires de l'Ouest ont à pâtir. Y aurait-il pour autant une fatalité de la « périphéricité » ? Il n'en a pas toujours été ainsi. Et la mondialisation de l'économie, comme le développement des TIC, et la nécessité de trouver, dans les années qui viennent, une alternative à la saturation des voies de communication terrestres (essentiellement routières) sont de nature à permettre la création d'une nouvelle centralité de l'Ouest* »¹³⁷.

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 sont aussi 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 restant stable, le développement de coopérations actives peut lui donner un avantage comparatif face à de nouvelles grandes régions.

A cet effet, le CESER synthétise ici les principaux enjeux des coopérations interrégionales en Bretagne, en les accompagnant de propositions visant à les encourager.

¹³⁶ DATAR, La documentation française, 2002. *Les coopérations interrégionales*.

¹³⁷ Jean-Georges TEXIER, janvier 2003. *Les régions de l'Ouest, terre de coopération*.

3.3.1. 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.

3.3.2. Favoriser un dialogue pérenne entre collectivités territoriales, Etat 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 MAPTAM. 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 Conseils 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.

3.3.3. 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 SRDEII¹³⁸ ou encore l'analyse AFOM¹³⁹ préalable à la construction des programmes 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.

¹³⁸ Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

¹³⁹ Atouts-Forces-Menaces-Faiblesses

- 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 MIIAT, 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 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.

Conclusion

En conclusion, les coopérations interrégionales entre Bretagne et Pays de la Loire continuent de se développer, indépendamment des découpages territoriaux. Les acteurs du territoire et les collectivités territoriales recherchent en effet le bon partenaire selon le sujet traité en faisant fi des frontières administratives.

Cette coopération et les échanges qui en découlent sont une réponse à la multiplicité des échelles territoriales. L'adaptabilité engendrée par l'interrégionalisation va dans le sens de l'amélioration de l'action publique et de l'intérêt du territoire.

Sans ignorer les questions de concurrence entre Régions autour de leurs stratégies de développement économique, le CESER estime indispensable d'aller vers plus de complémentarité, notamment lorsqu'il s'agit de se positionner à l'international. De multiples coopérations se développent dans le secteur privé, preuve que la concurrence n'est pas une barrière infranchissable.

Par ailleurs, il ne suffit pas de rapprocher les acteurs pour faire émerger l'innovation ; les fonctions d'intermédiation ou de catalyseur sont indispensables pour le bon déroulement des coopérations. Le Conseil régional doit pouvoir jouer ce rôle. La démarche de construction d'une stratégie de coopération interrégionale devra être élargie à l'ensemble des coopérations y compris internationales.

En revanche, la question du périmètre pertinent reste ouverte pour chacun des sujets et la réponse n'est pas toujours à chercher uniquement dans les régions frontalières.

Dans les années à venir, le CESER de Bretagne sera attentif à la pérennité et à la dynamique des coopérations interrégionales, dans l'intérêt des territoires, au-delà des évolutions du contexte politique et administratif.

Auditions

Les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition.

- M. Patrick AIRAUD** Chargé du suivi du Schéma interrégional d'organisation sanitaire à l'Agence régionale de la Santé Bretagne
- M. Jean-Marc BIRRER** Chargé de mission au Comité régional du Tourisme Bretagne
- M. Loïg CHESNAIS-GIRARD** Vice-président en charge de l'économie et de l'innovation au Conseil régional de Bretagne
- Mme Anne DERRIEN-MALECKI** Cheffe du service accessibilité et gares au Conseil régional de Bretagne
- M. Fabrice GIRARD** Directeur des transports terrestres et des mobilités au Conseil régional de Bretagne
- M. Rodolphe OLLIVIER** Adjoint à la Secrétaire Générale aux Affaires Régionales à la Préfecture de Région Bretagne
- M. Patrick POUPON** Directeur du Pôle Mer Bretagne Atlantique
- M. Pierre SERVEL** Entreprise Europe Ouest, Bretagne Développement Innovation
- Mme Odile WHITECHURCH** Déléguée interrégionale pour le partenariat Grand-Ouest à l'INRA de Rennes

Ont également apporté leur contribution aux travaux de la :

- M. Christophe BIDAUD** Directeur du Pays de Redon-Bretagne Sud
- M. Arnaud BONNET** Responsable Aménagement du territoire de la CCI Bretagne
- M. Patrick HERPIN** Président et Délégué Régional du Centre INRA de Rennes, Bretagne Basse-Normandie
- M. Stéphane Alain RIOU** Directeur Adjoint du Pôle Mer Bretagne Atlantique
- Mme Bénédicte SIMON** Directrice Adjointe en charge des Professions de santé en établissements à l'Agence régionale de la Santé Bretagne

Tables

Glossaire

- AC3A** Association des chambres d'agriculture de l'arc atlantique
- AGLIA** Association du grand littoral atlantique
- AIS** Association d'insertion sociale
- AMF** Association des Maires de France
- ARF** Association des Régions de France
- ARS** Agence régionale de santé
- ATR** Loi sur l'administration territoriale de la République
- BDI** Bretagne développement innovation
- BPI** Banque publique d'investissement
- CAA** Commission arc atlantique
- CAF** Caisse d'allocations familiales
- CCI** Chambre de commerce et d'industrie
- CDIB** Comité du développement des industries de Bretagne
- CDM** Comité de développement des industries mécaniques matériaux
- CEFEDM** Centre de formation des enseignants de la danse et de la musique
- CFAI** Centre de formation des apprentis de l'industrie
- CGET** Commissariat général à l'égalité des territoires
- CLS** Contrat local de santé
- CMF** Conseil maritime de façade
- CMRL** Conférence régionale de la mer et du littoral
- CNML** Conseil national de la mer et des littoraux
- CNRS** Centre national de la recherche scientifique
- ComUE** Communauté d'universités et établissements
- CPER** Contrat de plan Etat-Région
- CRNH** Centre de recherche en nutrition humaine Ouest
- CRPM** Conférence des régions périphériques maritimes
- CRT** Comité régional du tourisme
- CTAP** Conférence territoriale de l'action publique
- CUMA** Coopérative d'utilisation de matériel agricole
- CVAA** Conférence des villes de l'arc atlantique
- DATAR** Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
- DCSMM** Directive cadre « Stratégie pour le milieu marin »
- DDI** Direction départementale interministérielle

DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DIRM	Direction interrégionale de la mer
DNSPM	Diplôme national supérieur professionnel de musicien
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSF	Document stratégique de façade
EEN	European Entreprise network // Entreprise Europe Ouest
EMR	Energies marines renouvelables
EPCC	Établissement public de coopération culturelle
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPSCP	Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technologique
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FRCUMA	Fédération régionale des coopératives d'utilisation de matériel agricole
FSE	Fonds social européen
GCS	Groupement de coopération sanitaire
GEVES	Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences
GIP	Groupement d'intérêt public
GIRCI	Groupement interrégional de recherche clinique et d'innovation
GIS	Groupement d'intérêt scientifique
HUGO	Réseau hospitalo-universitaire du Grand Ouest
IAV	Institut d'aménagement de la Vilaine
IDEX	Initiative d'excellence
IGO	Immunologie Grand Ouest
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
IRT	Institut de recherche technologique
IUEM	Institut universitaire européen de la mer
LABEX	Laboratoire d'excellence
LGV BPL	Ligne à grande vitesse Bretagne - Pays de la Loire
LNOBPL	Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire
LOADT	Loi d'orientation et d'aménagement du territoire
MAPTAM	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MEDEFI	Maison de l'emploi, du développement, de la formation et de l'insertion
MIAT	Missions interministérielles et interrégionales d'aménagement du territoire
MOEL	Mon orientation en ligne

NAMO	Nord Atlantique-Manche Ouest
NOTRe	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
PAMM	Plan d'action pour le milieu marin
PAO	Pôle agronomique Ouest
PEI	Partenariat européen pour l'innovation
PGRI	Plan de gestion du risque d'inondation
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PMLB	Pôle métropolitain Loire-Bretagne
PRES	Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
PSDR	Programme pour et sur le développement régional
RFF	Réseau ferré de France
RMT	Réseau mixte technologique
RSA	Revenu de solidarité active
RTA	Réseau transnational atlantique
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SATT	Société d'accélération du transfert de technologies
SDAGE	schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEPNB	Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne
SGAR	Secrétaire général pour les affaires régionales
SIOS	Schéma interrégional d'organisation sanitaire
SMILE	Smart ideas to link energies
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRDEII	Stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UBL	Université Bretagne Loire
UEB	Université européenne de Bretagne
UMT	Unité mixte technologique
VAE	Validation des acquis de l'expérience
ZNIEFF	Zones Naturelles d'Intérêt Faunistique et Floristique en mer

Liste des cartes

Carte 1.	Découpage du territoire par les MIIAT	12
Carte 2.	Université Bretagne Loire	44
Carte 3.	Bassin Loire-Bretagne	53
Carte 4.	Cheminement de la LGV Bretagne-Pays de Loire	55
Carte 5.	Flux de migrations résidentielles des actifs occupés au sein du réseau Ouest	67
Carte 6.	Le système urbain « de Rennes »	68
Carte 7.	Le pôle métropolitain Loire - Bretagne	70
Carte 8.	Le Pays de Redon	94

Table des matières

Avant-propos

Sommaire

Synthèse

I à XV

Introduction générale

1

Chapitre 1 : Des coopérations interrégionales multifformes

1. Pourquoi coopérer ?

9

2. Comment coopérer ?

10

2.1. Le cadre juridique des coopérations interrégionales de proximité 10

2.1.1. Les conséquences des évolutions législatives sur la dynamique de coopération 10

2.1.1.1. Rappel Historique 10

2.1.1.2. Un contexte de réforme territoriale 13

2.1.2. Une diversité d'instruments juridiques 14

2.1.2.1. Formes juridiques classiques 14

2.1.2.2. Modalités utilisées dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation 16

2.1.2.3. Modalités utilisées dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la mer 18

2.1.2.4. Modalités utilisées dans le domaine de la santé 21

2.2. Le mode de fonctionnement des coopérations 22

3. Dans quels domaines coopérer ?	23
3.1. Aperçu général – Tableau des coopérations	23
3.2. Les principaux domaines de coopération	34
3.2.1. Recherche et innovation	34
3.2.1.1. Les pôles de compétitivité	35
3.2.1.2. La SATT Ouest Valorisation	35
3.2.1.3. Le projet SMILE	36
3.2.1.4. Focus sur la recherche agronomique	37
3.2.2. Formation et enseignement supérieur	41
3.2.2.1. Formation	41
3.2.1.2. Enseignement supérieur	43
3.2.3. Développement économique, agriculture, tourisme	46
3.2.3.1. Développement économique	47
3.2.3.2. Economie sociale et solidaire	48
3.2.3.3. Agriculture	48
3.2.3.4. Tourisme	50
3.2.4. Aménagement du territoire, environnement, transports	51
3.2.4.1. Environnement	51
3.2.4.2. Transports	54
3.2.5. Mer et littoral	56
3.2.5.1. Des acteurs du domaine maritime qui coopèrent	57
3.2.5.2. Une stratégie de l'État basée sur l'interrégionalité	58
3.2.5.3. Le développement des activités économiques, entre concurrence et coopération	61
3.2.6. Santé, social	61
3.2.6.1. Santé	61
3.2.6.2. Cohésion sociale	64
3.3. Les coopérations institutionnelles	64
3.3.1. Les coopérations entre collectivités territoriales	64
3.3.1.1. Les régions	64
3.3.1.2. Les réseaux de collectivités infrarégionales	65
3.3.1.3. Les coopérations entre villes et métropoles	66
3.3.2. Les coopérations entre organisations représentatives des acteurs socioprofessionnels	71
3.3.2.1. Les CESER	71
3.3.2.2. Les chambres consulaires et filières	72

Chapitre 2 : Les stratégies de développement des coopérations

1. La dynamique de coopération	77
1.1. Les éléments moteurs	77
1.1.1. Une proximité des économies des territoires	77
1.1.2. Des proximités historiques et culturelles	78
1.1.3. La notion de subsidiarité	79
1.1.4. Les modes de financements	80
1.1.5. Le poids des relations interpersonnelles	81
1.2. Les freins et les limites à la coopération	81
1.2.1. Le frein culturel	81
1.2.2. Des difficultés dans la mise en œuvre : la question du périmètre	82
1.2.3. Des différences de stratégies et d'objectifs	82
1.2.4. La concurrence entre les acteurs	83

2. Les stratégies des acteurs publics pour le développement des coopérations interrégionales	83
2.1. La stratégie de l'État	83
2.2. La stratégie des Conseils régionaux	87
2.3. Focus sur le Pays de Redon	94
3. Les enjeux des coopérations interrégionales pour la Bretagne	98
3.1. L'évolution de la dynamique de coopération depuis 2009	98
3.2. La plus-value des coopérations interrégionales pour la Bretagne	99
3.3. Propositions pour des coopérations interrégionales actives	101
3.3.1. Affirmer la souplesse et la diversité des formes de coopération tout en s'adaptant aux réalités du territoire	102
3.3.2. Favoriser un dialogue pérenne entre collectivités territoriales, Etat et société civile	103
3.3.3. Affirmer une stratégie régionale de coopération	104
Conclusion	107
Auditions	111
Tables	115
Glossaire	117
Liste des tableaux et figures	121
Table des matières	123

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, venez visiter le site Internet de
la Région Bretagne : <http://www.region-bretagne.fr>

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, indépendamment du découpage administratif.

Dans ce contexte changeant et devant les défis à relever pour les Conseils régionaux dans les années à venir, l'objectif de cette étude est d'identifier les domaines de coopération entre les régions Bretagne et Pays de la Loire, de caractériser l'évolution de ces coopérations, le cadre juridique dans lequel elles se développent et les enjeux et tendances propres à la Bretagne.

Le CESER s'est penché sur le détail de ces coopérations interrégionales, leurs objectifs et leurs modalités de gouvernance. Il a analysé leurs moteurs de développement ou encore les freins et les limites auxquelles elles sont confrontées. Enfin, il a observé les stratégies déployées par les acteurs publics dans le domaine.

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

CESER / BRETAGNE / PAYS DE LA LOIRE / COOPÉRATION / INTERRÉGIONALITÉ / TERRITOIRES

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