



Pauline CHAPELAIN
Section Politique et Société

SÉMINAIRE
« ACTION PUBLIQUE LOCALE »

***Le renforcement de l'intercommunalité :
Enjeux communicationnels et identitaires de la
mutualisation des services Communication à
Rennes***

Mémoire de 4^{ème} année

Sous la direction de M. Christian LE BART
Directeur du Centre de Recherche sur l'Action Publique en Europe
(C.R.A.P.E.)

Année 2008-2009

Avertissement

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un apprentissage de la recherche. Il est donc nécessairement inabouti et présente des imperfections et des insuffisances. Par ailleurs, l'IEP n'entend donner aucune approbation aux informations et aux analyses contenues dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme relevant de la seule responsabilité de l'auteur.

Remerciements

Je tiens à adresser mes remerciements aux enseignants du séminaire « Action Publique Locale », et plus particulièrement à M. Christian Le Bart pour sa disponibilité, ainsi que pour ses conseils avisés et rassurants.

Je remercie également toutes les personnes qui ont bien voulu m'accorder un peu de leur temps pour un entretien, matière première indispensable à ce travail. Un merci tout particulier à Mme Le Goff – Page, pour son aide et sa gentillesse.

Merci enfin à ceux, famille, amis et génies informatiques, qui m'ont supportée dans cette entreprise et qui m'ont accordé de leur temps pour les dernières relectures.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
I. Contexte.....	9
A) L'intercommunalité à Rennes.....	9
Encadré : la mutualisation des services entre Brest et Brest Métropole Océane.....	11
B) La communication et l'intercommunalité, quels enjeux ?.....	13
II. Élaboration d'une problématique.....	14
III. Ressources et méthodologie.....	15
A) Base bibliographique.....	15
B) Observer la mutualisation en train de se penser.....	16
C) Structure de la réflexion.....	18
CHAPITRE 1 : La mutualisation des services, dans l'air du temps de l'intercommunalité.....	19
I. La recherche d'une solution à la « crise de croissance de l'intercommunalité ».....	20
A) La stigmatisation du coût et des dysfonctionnements de l'intercommunalité.....	21
1- L'abondance des travaux.....	22
2- Transfert et mutualisation.....	23
a) Deux manières de construire l'intercommunalité.....	23
b) L'ère du temps de l'intercommunalité : aller vers une intégration plus forte.....	24
B) Un consensus partagé autour de la mutualisation.....	24
1- Des entretiens unanimes.....	25
a) « La mutualisation est le principe de l'intercommunalité ».....	25
b) Mieux faire en s'inspirant de la littérature.....	26
c) La mutualisation, une simple étape ?.....	26
2- Rennes, une « tradition ancienne de collaboration ».....	27
a) Un contexte favorable qui facilite la mutualisation.....	28
b) La recherche permanente du consensus à Rennes-Métropole.....	29
II. La rationalisation des services Communication.....	31
A) Un partage des compétences communicationnelles inopérant.....	31
1- Le casse-tête des journaux institutionnels.....	32
a) Une répartition fictive : l'exemple du Métro.....	32
b) Réfléchir à une communication plus pratique.....	34
2- Rationaliser pour plus d'opérationnalité et de cohérence.....	35
a) Une valeur ajoutée au travail en commun.....	36
b) Apporter à la communication une cohérence globale.....	37
B) La mutualisation, pour une redéfinition de la notion d'intérêt communautaire ?.....	38
1- L'intérêt communautaire, un intérêt général local.....	39
a) Un intérêt supérieur à la somme des intérêts communaux.....	39
b) Une démarche d'arbitrage dans la construction de l'intérêt général local.....	40
2- La plate-forme des services, un remède au manque d'opérationnalité de la notion ?.....	41

III. L'impératif grandissant du rayonnement.....	43
A) Développer des villes de taille européenne.....	43
1- La métropolisation dans le rapport Balladur.....	44
a) Donner plus de poids à l'intercommunalité.....	44
b) L'impact des propositions de métropolisation sur les réflexions concernant la mutualisation des services à Rennes.....	45
2- Le développement d'une logique de réseau : l'exemple du couple Rennes – Nantes.....	46
a) Sortir de l'isolement.....	46
b) « Faire ensemble le Grand Ouest ».....	47
B) Mutualiser les services Communication, un atout pour le rayonnement du territoire ?.....	48
1- Mutualisation et marketing territorial.....	48
2- Un problème à plusieurs inconnues.....	50
Conclusion.....	51

CHAPITRE 2 : Les freins identitaires à la mutualisation.....53

I. Un projet encore flou.....	54
A) Un projet dans l'attente d'une validation politique.....	55
1- Du diagnostic à la Conférence des Maires : le cheminement du processus.....	55
a) Le récit du processus par un agent de Rennes-Métropole.....	56
b) Un principe admis.....	57
c) Les mystères du calendrier.....	58
2- Une communication interne inégale.....	59
a) Un projet encore mal connu des agents de la Ville de Rennes.....	59
b) Rennes-Métropole : une communication interne plus avancée ?.....	60
B) Quelle(s) mutualisation(s) pour les services Communication ?.....	61
1- Mutualiser les communications externes.....	61
2- Une mutualisation de moyens.....	62
a) Un organigramme indéterminé.....	62
b) Une mutualisation à effectifs constants.....	63
II. Concilier les identités des services Communication de la Ville de Rennes et de Rennes-Métropole.....	65
A) Trouver un compromis pour l'organisation du service.....	66
1- Deux services attachés à leurs particularités.....	66
a) La souplesse organisationnelle à Rennes-Métropole.....	66
b) Le service Information-Multimédia de la Ville de Rennes.....	67
2- S'inspirer des coopérations antérieures ?.....	68
a) Une collaboration inaboutie.....	68
b) <i>Sortir</i> , le magazine culture unique.....	70
B) La recherche d'un positionnement local commun.....	71
1- Une prime à l'ancienneté ?.....	71
a) Le complexe de non-lisibilité de la communication métropolitaine.....	71
b) Lutttes d'influences.....	73
2- L'importance du mode de scrutin dans la construction de la communication...74	74

III. Communication, identités et pouvoir mayoral.....	75
A) Urbanisme et identité.....	76
1- Rennes, modèle de « ville-archipel ».....	76
2- Une identité métropolitaine encore fragile.....	78
a) L'homogénéisation des pratiques des populations.....	78
b) Quel sentiment d'appartenance à la métropole ?.....	79
B) La mutualisation, un renforcement de l'axe communauté d'agglomération / ville-centre ?.....	81
1- L'impératif de proximité.....	81
a) Les deux échelons de la communication.....	81
b) L'échelon communautaire, une « institution de l'anti-proximité » ?.....	82
2- La place des communes périphériques.....	84
 CONCLUSION.....	 87
 Bibliographie.....	 90
Annexes.....	92

INTRODUCTION

C'est en premier lieu l'intérêt personnel qui a guidé le choix d'un travail de recherche concernant la communication.

J'étais encore très incertaine au début de l'année quand à la suite que j'allais donner à mes études, et le choix d'un sujet de mémoire ne s'est pas avéré chose aisée, mais je suis partie du fait que j'avais choisi le séminaire Action Publique Locale en ayant en tête l'envie principale de m'intéresser au message public. A l'échelon local, mon intérêt s'est très vite porté sur les journaux d'information communaux. Ces journaux peuvent varier beaucoup sur leur forme, la plupart du temps en fonction de la taille de la ville et les moyens qu'elle peut consacrer à la communication, mais d'une manière générale tout de même le format *Newsmagazine* semble se généraliser. Les différences avec la presse magazine privée, en terme d'apparence voire même de sujets traités me paraissant de moins en moins évidentes, j'envisageais de travailler sur la presse institutionnelle, ceux qui la font et les rapports qu'elle peut entretenir avec la presse privée.

Les questionnements de départ s'orientaient donc vers la sociologie des professions, du journalisme, des identités professionnelles et vers les nouvelles formes que peut prendre la communication institutionnelle. Un certain nombre de travaux¹ avaient été publiés dans les années 1990-2000 et j'espérais pouvoir orienter mes recherches vers un aspect un peu original de cette communication, sans pour autant me pencher sur quelque chose de trop précis ou de trop particulier. Sans prétendre pour autant que cette ambition était impossible à atteindre, je n'ai pas réussi à déplacer mon regard sur ce thème de recherche pour trouver un sujet portant sur les journaux institutionnels dans leur globalité, traitable sur Rennes ou Brest et qui me paraisse un peu inédit. J'ai donc décidé d'élargir mon champs de recherche à la communication des territoires en général, en pensant d'abord à m'intéresser aux nouvelles formes de communication, nouveaux supports, ou nouvelles formulations... Je

1 Pour ces premiers questionnements, la réflexion s'est nourrie surtout de ces ouvrages:

LE BART (C.), 2000, « Les bulletins municipaux, une contribution ambiguë à la démocratie locale » in *HERMES* 26-27, p 175 à 184

LE BART (C.), 1992, *La rhétorique du maire-entrepreneur*, Paris, Pédone

NEVEU (E.), 2001, *Sociologie du journalisme*, Paris, La Découverte

LE BOHEC (J.), 1994, *Le « rôle démocratique » de la presse locale à travers l'étude des rapports entre élus municipaux et localiers*, Université de Sciences Politique Rennes , thèse de doctorat.

tâtonnais et le deuxième semestre commençait.

Je me suis rendu compte en feuilletant la presse territoriale que l'intercommunalité semblait en mutation, et, en discutant avec des professeurs, qu'un projet de mutualisation de services était à l'oeuvre à Rennes, entre la ville et la communauté d'agglomération. Il semblait à première vue que les services Communication étaient concernés par ce projet de mutualisation. A la fois parce que le temps commençait à presser et parce que cela me paraissait satisfaisant du point de vue de mes envies d'un sujet plutôt général, dans mon secteur géographique et qui n'ait pas déjà été souvent traité, je décidai de consacrer mon mémoire à ce projet de mutualisation de services Communication entre la Ville de Rennes et Rennes-Métropole.

I. Contexte

A) L'intercommunalité à Rennes



A Rennes, l'intercommunalité est historique. Dès 1970 est créé le premier établissement public de coopération intercommunale (EPCI) rennais, qui prend la forme d'un District urbain. Il compte 27 communes et est présidé par Henri Fréville, maire de Rennes, qui envisageait même au départ la création d'une communauté urbaine. Les premières compétences intercommunales sont l'urbanisme et l'aménagement, la gestion des secours incendie, le développement économique, les activités scientifiques et la recherche. C'est avec l'arrivée d'Edmond Hervé à la présidence en 1989 qu'est votée la fiscalité propre du District, et, en 1992, est adoptée la taxe professionnelle unifiée entre la Ville de Rennes et le District. C'est une première nationale. Puis, en 2000, suite à la loi relative à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale de 1999 (dite « Loi Chevènement »), le District laisse sa place à une communauté d'agglomération qui prend le nom de Rennes-Métropole.

De 1970 à aujourd'hui, l'intercommunalité rennaise s'est construite de manière dynamique, en accueillant de nouvelles communes et en étendant toujours plus le champs de ses compétences: En 2009, Rennes-Métropole compte dix communes de plus qu'à la création du District en 1970, et assume près de trois fois plus de compétences. On peut citer, pour les plus importantes, le développement économique, les transports collectifs, la collecte et le traitement et l'élimination des déchets... Du fait de ce dynamisme, l'intercommunalité devient également de plus en plus visible pour le citoyen. On a pu voir rien que cette année 2008/2009 plusieurs campagnes d'affichage plutôt offensives, concernant la collecte et le tri des déchets par exemple, mais aussi, plus récemment, la campagne pour le site internet « toutmieux.com ». En ce qui concerne le culturel, la Ville de Rennes et Rennes-Métropole éditent depuis quelques années un guide unique, *Sortir*, livré en même temps que *l'Info-Métropole* dans la boîte aux lettres des habitants de l'agglomération rennaise. On peut percevoir cette initiative comme la toute première mutualisation d'efforts entre Rennes-Métropole et sa ville-centre. De retour d'une année à l'étranger, c'est en premier chef cette nouvelle visibilité de l'agglomération qui m'a conduit à me pencher sur la communication institutionnelle. De plus, étudier à Rennes était un atout indéniable pour ce travail de recherche: il y a l'avantage d'être sur place, et de connaître suffisamment le territoire et l'histoire de la ville pour ne pas tout découvrir lors des entretiens par exemple. Enfin, quelques connaissances à la Ville de Rennes pourraient faciliter la prise de contact avec le terrain.

Un peu plus tard, lorsque le sujet du travail de recherche fut arrêté de manière définitive sur la communication des territoires, et plus précisément sur les relations entre les services Communication des villes et ceux des intercommunalités, une comparaison des situation rennaise et brestoise a été envisagée. La situation à Brest paraissait en effet très intéressante car à un stade avancé d'intégration intercommunale (voir encadré). Mais ce projet de comparaison était un peu trop ambitieux au vu du temps disposé pour ce travail, et il s'est de plus avéré par la suite que les différences de situation entre les deux intercommunalités étaient sans doute trop importantes pour que la comparaison soit parlante.

La mutualisation des services entre Brest et Brest Métropole Océane²



La construction de l'intercommunalité à Brest a commencé dès 1967 avec la création du Syndicat de l'Agglomération Brestoise, qui fait place en 1973 à la

² Informations fournies par Brest Métropole Océane

Communauté Urbaine de Brest (CUB). Elle compte 8 communes et 221 600 habitants, et sa caractéristique principale est l'hypertrophie de sa ville-centre. Brest à elle seule compte en effet environ 150 000 habitants, et suivent 4 villes de plus de 10 000 habitants.(cf carte ci-dessus).

La mutualisation des services:

Sur la base de l'article L 5215-27 alinéas 1 et 2 du Code Général des Collectivités Territoriales, des services deviennent communs dès les années 1998-2000. Il s'agit des Directions Informatique et Télécommunications, Ressources Humaines, Finances et Marchés et des services Régies Bâtiments et Archives.

En 2002, la loi Démocratie et Proximité (loi n° 2002-276) offre de nouvelles possibilités et permet de mettre en place une Direction Générale des Services (DGS) commune à la ville de Brest et à la communauté urbaine.

Le passage à la gestion unifiée des personnels:

Avant 2008, les agents étaient sous l'autorité de cette DGS unique, et répartis dans cinq pôles composés de services communs, uniquement communaux ou uniquement communautaires. Le projet est annoncé en 2007 de mettre en place une gestion unifiée des personnels pour compléter la mutualisation des services.

Ce projet est rendu possible par la loi du 13 Août 2004 (loi n°2004-809) relative aux libertés et responsabilités locales, et par l'avant dernier alinéa de l'article L5211-4-1 II du CGCT, qui rendent possible la mise à disposition de services entre l'EPCI et les communes. Les personnels des deux collectivités sont rattachés à la communauté urbaine et mis à la disposition de la ville de Brest. La gestion des Ressources Humaines est donc commune aux deux entités, et Brest Métropole Océane comptait au 1^{er} janvier 2008 3012 agents permanents et 339 contractuels non permanents.

B) La communication et l'intercommunalité, quels enjeux ?

L'entrée par la sociologie des organisations est celle qui a été envisagée au départ. L'ambition était d'observer les aspects plutôt techniques de la mutualisation, les modalités de prise de décision, les rapports de force à l'oeuvre et les effets qu'on en attend, qu'il s'agisse de rationalisation des coûts ou d'une amélioration de la cohérence communicationnelle globale.

Cette entrée permettait aussi de se pencher sur les freins ou les facteurs facilitant une telle opération. Il s'agissait de prendre en compte le mode de fonctionnement des services et leurs principes, et éventuellement les valeurs auxquelles leurs communications répondent. Tout cela peut-il être radicalement différent et inconciliable entre une communauté d'agglomération et sa ville-centre, dont, qui plus est, le Président et le Maire sont une seule et même personne ? La recherche, avec son lot d'entretiens et d'observations, devait permettre de dépasser ces questionnements de départ et de mettre au jour les rapports de force ou autres effets de routine inhérents à tout rapprochement de services. Dans une logique inverse, ce travail aurait également pu se faire l'écho et l'analyse des facteurs positifs et indispensables à une mutualisation « réussie ».

Telle était donc l'orientation de départ de ce travail, orientation qu'il a fallu très rapidement revoir, étant donné que l'avancement de ce projet était bien moindre qu'escompté. Aux premières prises de contact avec le terrain, il s'est avéré qu'il était encore très flou pour les agents comme pour les élus communaux et métropolitains. Le questionnement s'est alors déplacé, pour une question première de faisabilité, vers l'impact que pourrait avoir une telle mutualisation de services en terme d'identité des territoires. Cela recentrait aussi le propos sur l'aspect spécifique de la communication, qui est un service plus évidemment politique que les autres. De part la forme qu'il revêt, le message donne à voir, outre une information, une intention politique de légitimation de l'action publique. On peut donc y voir deux niveaux de lecture.

Dès lors, s'intéresser au projet de mutualisation des services communication pouvait se faire en observant la manière même dont elle était envisagée par les élus et les agents: jusqu'où souhaitent-ils aller, sur quoi émettent-ils des réserves et pourquoi ? Observer tout

ce que cela peut nous dire sur la place de l'identité territoriale dans la communication de la Ville de Rennes et dans celle de la Métropole. S'interroger sur la portée réelle d'un tel changement, en terme de territoires de communication: qu'advierait-il de la place des villes dans ce processus, qu'il s'agisse de perte de visibilité de la ville-centre au bénéfice de la communauté d'agglomération, ou des villes communautaires au bénéfice de la ville-centre ? Les maires garderaient-ils la maîtrise de leur communication et donc de l'image qu'ils veulent donner de leur commune ? Cela peut également nous amener à nous interroger sur un éventuel changement de référentiel en matière de communication territoriale, peut-être plus tourné vers un rayonnement européen.

II. Élaboration d'une problématique

Ainsi donc, déplacer un peu le regard, d'abord pour une raison de pragmatisme, nous conduit à élargir un peu le champs de recherche, et à travailler au carrefour de plusieurs courants sociologiques. Les deux grandes questions qui nous ont paru les plus pertinentes et nous ont guidé dans ce travail de recherche peuvent être synthétisées comme suit:

1- A quelle logique la mutualisation des services communication correspond- elle ?

Cela nous conduit à nous intéresser à la perception que peuvent en avoir les agents et les élus communaux et métropolitains et à quoi peuvent être dues ces perceptions. On peut également se pencher sur ce que les parties, qu'il s'agisse des élus de la Ville de Rennes ou des élus métropolitains (qui ne représentent jamais que la métropole), sont prêtes à consentir dans ce projet de mutualisation et ce qu'elles en attendent en retour.

2- Quelle est la place et l'importance de la communication pour forger une identité territoriale et quelles sont les identités revendiquées par les élus et les agents au sein du territoire métropolitain ?

Cela permet de se pencher sur l'orientation et la forme que pourrait prendre la mutualisation des services communication ainsi que sur le poids des identités et des appartenances particulières qui peut être révélateur dans ce genre de processus. Ainsi nous nous poserons la question du maintien des deux enjeux principaux de l'activité communicationnelle territoriale pouvant apparaître contradictoires: le rayonnement et la proximité.

Ces deux questionnements principaux nous permettent de ne pas perdre de vue l'objectif de départ d'observer la mutualisation des services communication. Cependant, comme on l'a bien senti dès les premières rencontres sur le terrain, cette mutualisation est encore loin d'être une réalité. Ces questions nous semblaient pertinentes et assez ouvertes pour tirer parti de cette situation et observer les étapes préalables à la concrétisation de la mutualisation.

III. Ressources et méthodologie

A) Base bibliographique

Pour les recherches bibliographiques, nous avons divisé notre champs de recherche en trois mots-clefs : Intercommunalité, Mutualisation et Communication.

Pour débiter la recherche, nous avons d'abord cherché des ouvrages sur l'intercommunalité, l'histoire de sa construction, ses problématiques actuelles³. L'objectif était de connaître et cerner les enjeux contemporains du terrain de la recherche.

Concernant la mutualisation en elle-même, nous avons surtout utilisé des sources primaires, des rapports⁴ et des publications professionnelles.

3 Notamment les ouvrages de Rémy Le Saout et d'Eric Kerrouche :
LE SAOUT (R.), MADORE (F.) (dir.), 2004, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes, collection Espaces et Territoires.
KERROUCHE (E.), 2008, *L'intercommunalité en France*, Paris, Monchrestien, collection Clefs

4 Le rapport de la Cour des Compte de 2005 sur *L'intercommunalité en France*,

Enfin pour l'aspect communicationnel, nous avons privilégié la lecture mensuelle des journaux institutionnels de la Ville de Rennes et de Rennes-Métropole. Ce, autant pour saisir les enjeux locaux et les façon d'en parler que pour pouvoir échanger au mieux lors des entretiens. Nous nous sommes également procuré le mémoire de Jean-Baptiste Legrave sur la communication à Rennes⁵, mais, datant de plus de 20 ans, il manquait un peu d'actualité.

B) Observer la mutualisation en train de se penser

Comme il n'était pas possible d'observer la mutualisation en train de se faire, la chose à faire était d'observer le processus en élaboration. La lecture de la presse et des publications professionnelles a pu être une ressource intéressante pour se faire une idée de l'inscription de cette mutualisation dans un processus plus global. Cela a pu également permettre de noter les modes de justification et légitimation dont peut faire l'objet cette pratique. En quelque sorte, cela a permis de prendre la température du milieu intercommunal.

Les entretiens ont été la ressource principale de ce travail de recherche. Ils ont bien sur été le matériau de base pour la réflexion, mais aussi une source d'information sur le niveau d'avancement du projet et sur les formes que pourrait prendre cette mutualisation de services. En effet, rien qui ne concerne ce projet n'est pour le moment rendu public. Nous avons tenté, dans la mesure du possible, d'obtenir des entretiens assez variés. Malgré tout, nous n'avons pas réussi à équilibrer parfaitement les entretiens ni à en faire autant que souhaité.⁶ Ces entretiens ont eu une durée moyenne d'un peu plus de trente minutes.

Les difficultés principales que nous avons pu rencontrer dans ce travail furent dûes au fait que le processus de mutualisation était débutant.

À part le discours générique trouvé dans les revues professionnelles, il n'y avait pas encore

Le rapport du député Mariton (2005) sur *L'évolution de la fiscalité locale*,

Le rapport de l'Observatoire de la Décentralisation du Sénat de 2006 sur *L'intercommunalité à fiscalité propre*.

5 LEGRAVE (J.B.), 1987, La Communication de la Ville de Rennes, Paris, Université Paris 1, mémoire de DESS

6 Six au total, pour la composition, voir le panel des entretiens en annexe.

d'élaboration de discours concernant ce projet au sein de la Ville de Rennes ni de la communauté d'agglomération. Rien n'est rendu public du niveau d'avancement ni des logiques de légitimation de cette mutualisation. La communication communique finalement peu sur elle-même. De ce fait, mais certainement aussi parce que rien n'était encore validé, certains entretiens très attendus ont pu se révéler décevants. Certaines personnes étaient plus intéressées par le fait de savoir pourquoi nous nous intéressions à ce sujet et comment nous en avons eu connaissance, que par le fait d'en parler réellement. Pour ce qui est des fait, il ne fut pas rare d'obtenir des informations contradictoires d'un entretien à un autre, ce qui peut dénoter un certain manque de communication interne tout comme une évidente langue de bois.

Si l'on a pu ressentir quelques difficultés à amasser des éléments de discours sur cette mutualisation, le plus dur et même l'impossible, fut d'obtenir des éléments factuels pour nourrir l'analyse et la réflexion. La mutualisation n'en étant qu'à un stade réflexif, nous ne pouvions obtenir que les souhaits des uns et des autres, ou bien des déclarations d'intention. mais si ce matériau n'est pas exactement celui que nous aurions pu espérer au commencement, il ne s'en est pas moins révélé intéressant par d'autres aspects.

L'écueil principal auquel il fallait prendre garde était l'énonciation d'arguments d'autorité par des personnes qui en savait forcément plus que nous sur le sujet. Il était en effet tentant de « faire confiance » aux personnes entretenues pour nous fournir des renseignements que nous n'avions pas. Cependant, en confrontant les entretiens et en tenant compte du statut endossé par la personne lorsqu'elle nous parlait, il restait possible de garder un regard extérieur et critique, même sans posséder tous les renseignements qu'il nous aurait fallu.

Enfin, et pour en finir avec les limites et frustrations que peut contenir ce mémoire, il est vrai que nous avons parfois eu l'impression de « manquer le sujet », pour une bête question de calendrier. Nous avons l'impression que quelque chose de nouveau et de très intéressant est marche mais que le bon moment pour traiter ce sujet et pour mieux en saisir les implications et les effets aurait été l'année prochaine (2009-2010), quand la phase débutante de diagnostic et de réflexion aurait laissé sa place aux premières mises en oeuvre. Peut-être qu'un autre étudiant sera intéressé pour continuer ce travail ?

C) Structure de la réflexion

Ainsi donc, nous avons pris le parti d'axer cette recherche vers les logiques mises en avant pour légitimer la mutualisation, et sur les spécificités de la communication et le rôle joué par celle-ci dans la définition des identités territoriales. Quel impact cela peut-il avoir dans une optique de rapprochement des services Communication d'une communauté d'agglomération et sa ville-centre ?

Nous verrons d'abord que la mutualisation de services semble vraiment être dans l'air du temps de l'intercommunalité: elle semble même un passage obligé pour atteindre notamment un objectif de rationalisation.

Cependant, il nous a également semblé que les jeux d'identités propres aux territoires ou aux services pouvaient composer un frein à la mise en place de services mutualisés, et ce, particulièrement lorsque cela concerne la communication.

Ce travail a donc moins vocation à répondre à un questionnement qui concernerait la manière de mutualiser, qu'à tenter de mettre au jour les logiques auxquelles répond la mutualisation. Mutualiser des services, pourquoi ? Comment ? Qu'est ce qui pourrait freiner ce processus souvent qualifié de « naturel » ?

Ce mémoire peut donc donner des éléments pour nourrir des réflexions concernant un éventuel changement de référentiel territorial qui se traduirait dans la communication institutionnelle, ou concernant les évolutions à venir de l'intercommunalité.

CHAPITRE 1

LA MUTUALISATION DES SERVICES, DANS L'AIR DU TEMPS DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Les débats de l'intercommunalité sortent rarement du cercle des politiques, ils sont en général assez peu rendus public, et l'intercommunalité reste une institution peu compréhensible pour le citoyen, malgré le fait que la plupart des grands enjeux autrefois communaux soient maintenant de compétence intercommunale.

Cependant, si on s'intéresse à la construction de l'intercommunalité, on remarque que depuis quelques années déjà, son coût fait l'objet d'une large stigmatisation, qui va crescendo peut-être en raison du climat de restriction budgétaire (on parle de suppression de la taxe professionnelle qui, pour illustration, compte pour 53,80% des recettes dans le budget 2009 de Rennes-Métropole).

Dans ce contexte, la mutualisation est de plus en plus souvent présentée comme un bon moyen de continuer à oeuvrer pour la construction de l'intercommunalité tout en en réduisant les coûts. Enfin, la mutualisation pourrait être un bon moyen également de répondre à l'autre grand enjeu actuel de l'intercommunalité : le rayonnement des métropoles.

I. La recherche d'une solution à la « crise de croissance de l'intercommunalité »⁷

La loi Chevènement de 1999 a donné un vrai coup de fouet à la construction de l'intercommunalité. Il existerait au 1er janvier 2009 plus de 2600 EPCI à fiscalité propre, qui regrouperaient plus de 87% de la population française. Mais, selon Brice Hortefeux, l'intercommunalité n'en serait pas moins entrée dans une « crise de croissance » depuis le

⁷ Extrait du discours de Brice Hortefeux (alors ministre des collectivités locales) lors du congrès de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) le 6 octobre 2006

milieu des années 2000. L'intercommunalité en elle-même n'est bien sur pas remise en cause, mais sa mise en oeuvre imparfaite génèrerait des surcoûts importants, ce à quoi la mutualisation de services serait en mesure de remédier. Toujours est-il que le consensus autours de ces questions nous a paru étonnant, dans la littérature spécialisée comme sur le terrain.

A) La stigmatisation du coût et des dysfonctionnements de l'intercommunalité

On peut dire que le principe de la mutualisation de services est dans l'air du temps de l'intercommunalité au sens où il tient une bonne place dans les suggestions faites actuellement pour remédier aux problèmes de l'intercommunalité. En effet, on voit depuis 4 ans se multiplier les rapports, essais et autres travaux dénonçant le coût et les dysfonctionnements de l'intercommunalité et amorçant des réflexions pour la construire autrement.

I - L'abondance des travaux

En l'espace de deux ans (2005-2006), pas moins de 3 grands rapports sur les coûts de la construction intercommunautaire ont vu le jour: le rapport du député Mariton de juillet 2005, fait au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale⁸, le rapport de la Cour des Comptes de novembre 2005 intitulé « L'intercommunalité en France »⁹, et le rapport de M. Dallier fait au nom de l'Observatoire de la Décentralisation en 2006¹⁰. Outre le fait que ces rapports soient d'accord pour dire que la réforme de 1999 a eu un fort succès quantitatif (en terme de création ou de ralliement à une intercommunalité), ils ont chacun des choses à y redire du point de vue qualitatif et leurs critiques se recourent souvent.

Le rapport Mariton insiste sur la hausse de la pression fiscale qu'aurait généré

8 Rapport disponible sur: www.assemblee-nationale.fr/12/rap-enq/r2436-t1.asp

9 Rapport disponible sur : www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/Documents/Rapport_courcomptes_interco_2005.pdf

10 Rapport disponible sur: www.senat.fr/rap/r06-048/r06-048.html

l'intercommunalité, à cause d'une substitution incomplète des dépenses intercommunales aux dépenses communales. De plus, l'intercommunalité aurait entraîné une augmentation des services proposés plutôt qu'une rationalisation de ceux qui existaient déjà.

L'Observatoire de la Décentralisation attribue l'insuffisante recherche d'économies d'échelles et le fait que la logique d'intégration n'ait pas été menée à son terme à la longue priorité dont a pu bénéficier l'intercommunalité à fiscalité propre. La Cour des Comptes parle, elle, de « *compétences virtuelles* », d'intérêt communautaire insuffisamment défini et d'investissements limités:

« L'impact de la réforme en terme de mutualisation de moyens, d'économies d'échelles ou de nouveaux services rendus n'apparaît pas de manière flagrante »¹¹.

Tout comme celui de la Cour des Comptes, le rapport Mariton insiste sur la non prise en compte de la logique de mutualisation de moyens et d'objectifs à l'échelle communautaire, ce qui conduirait à une gestion à deux niveaux et des doublons de personnel.

Le rapport de l'Observatoire de la Décentralisation propose donc de créer des conditions favorables à la mutualisation de services entre EPCI et villes-centre, en prenant exemple sur la ville de Mulhouse.

À ces rapports s'ajoute également l'ouvrage des députés Patrick Beaudouin et Philippe Pemezec, intitulé « Le Livre Noir de l'Intercommunalité », qui a pu faire beaucoup parler de lui à sa sortie en 2005¹². Cet ouvrage souligne des points également mis en cause dans les différents rapports sus-cités, comme le problème de la lisibilité des intercommunalités. Tout comme la Cour des Comptes, il prône une simplification de la carte des intercommunalités, ainsi qu'une meilleure définition de l'intérêt communautaire.

Tous ces ouvrages et rapports sont devenus des références et ont entraîné des colloques, des publications, et des articles dans les revues territoriales. On peut citer, entre autres, le colloque de l'Association des Maires de France de mars 2007 intitulé « La mutualisation des services », mais aussi celui d'octobre 2008 organisé par la Maison Européenne des Pouvoirs Locaux, dont parle la revue territoriale Techni.Cités dans son article intitulé « La Mutualisation des services, où en est-on ? »¹³. Le magazine Pouvoirs Locaux consacrait lui un dossier à « l'Intercommunalité, ce qui doit changer » dans son

11 Rapport de la Cour des Comptes « L'intercommunalité en France », 2005

12 BEAUDOUIN (P.) PEMEZEC (P.), 2005, Le livre noir de l'intercommunalité, Edition Beaudouin

13 « *La mutualisation des services, où en est-on ?* », in Techni.Cités n°159 (novembre) 2008

numéro du premier trimestre 2007¹⁴.

On constate donc que ces rapports ont eu un impact non négligeable sur les professionnels des territoires qui se sont appropriés ces problématiques sur le coût de l'intercommunalité et la mutualisation des services.

Enfin, le rapport Balladur du comité pour la réforme des collectivités locales qui a été remis au Président de la République au début de l'année 2009 est venu brouiller quelque peu les pistes de réflexion sur la mutualisation des services¹⁵. En ce qui concerne l'intercommunalité, ce rapport, comme les autres avant lui, préconise d'achever le processus de regroupement intercommunal, de rationaliser la carte des syndicats de communes d'ici à 2014 et de réduire les effectifs de personnel. Surtout, ce comité désirerait augmenter la taille des intercommunalités. Il envisage par exemple de créer onze premières métropoles (dont Rennes) qui seraient des collectivités locales à statut particuliers, elles auraient la qualité de « villes ». Il envisage également de transformer à terme les intercommunalités en communes de plein exercice, et propose des aides à l'intégration pour ce faire. Ainsi, ces communes nouvelles et les métropole exerceraient, outre leurs attributions, une compétence générale. Cela amène de la confusion dans la réflexion sur la mutualisation des services car dans ce cas, il ne s'agirait plus de mutualisations, mais bien de réels transferts de compétences de la commune à l'intercommunalité. En effet, la mutualisation, elle, ne règle pas les problèmes de compétences entre les communes et l'intercommunalité.

2 - Transfert et mutualisation

a) Deux manières de construire l'intercommunalité

Jusqu'à présent, l'intercommunalité s'est surtout construite par transferts de compétences. Une compétence est mise à la charge de l'EPCI, qui doit l'exercer pour le compte de toutes les communes qui la composent. Le personnel qui exerçait cette compétence dans chaque commune est lui aussi transféré à l'EPCI.

14 Dossier « *L'intercommunalité: ce qui doit changer* », in Pouvoirs Locaux n°72 I/2007 (mars)

15 Ce rapport peut être téléchargé sur le site internet du comité Balladur :
www.reformedescollectiviteslocales.fr

La mutualisation, elle, selon le rapport Dallier, est « *le régime qui permet à une commune de ne pas se dessaisir de ses services, mais de les mettre à disposition sur la base du volontariat. Pour ce faire, une convention est conclue entre l'établissement et les communes intéressées et fixe les modalités de cette mise à disposition.* »¹⁶. Il s'agit donc d'une mise en commun des services, qui concerne le plus souvent l'EPCI et sa ville-centre. Les agents mutent vers l'EPCI mais peuvent continuer à travailler pour leur commune d'origine ou pour d'autres.

Dans le cas du rapport Balladur, il s'agirait donc plutôt de transferts de compétences massifs vers l'intercommunalité, qui pourrait ainsi endosser le statut de commune.

*b) L'air du temps de l'intercommunalité :
aller vers une intégration plus forte*

On a vu que la mutualisation ne règle pas le problème des compétences, en particulier parce qu'elle ne concerne de prime abord que la ville-centre et l'EPCI. Cependant, cette manière de construire l'intercommunalité s'est vue plébiscitée pour remédier aux problèmes de coûts et dysfonctionnements que les différents rapports ont pu constater.

Certes, la mutualisation n'est pas le transfert, mais la logique d'intégration est bien là, puisqu'il s'agit de mettre des services en commun et de transférer du personnel. Ce qu'on peut donc noter de commun à toute la littérature favorable à la mutualisation et le rapport Balladur, c'est cette volonté d'achever l'intercommunalité en allant vers une intégration plus forte. Et dans le cas du territoire rennais, on a pu constater que toutes ces questions étaient débattues, et que la nécessité d'avancer dans l'intercommunalité en mettant en place des services mutualisés faisait l'objet d'un certain consensus.

B) Un consensus partagé autour de la mutualisation

Au niveau local, il semble que l'on se soit bien approprié les grandes lignes des points faibles de l'intercommunalités et que la réflexion pour y remédier soit en cours.

16 Rapport Dallier pour l'Observatoire de la Décentralisation, 2006

Dans ce cas précis de mutualisation des services Communication de la Ville de Rennes et de Rennes-Métropole, les personnes entendues ont été assez unanimes sur la nécessité de mettre en oeuvre ce projet. Ce consensus porte également sur la longue tradition rennaise de collaboration, qui faciliterait aujourd'hui la mise en place de services mutualisés.

I - Des entretiens unanimes

a) « La mutualisation est le principe de l'intercommunalité »

L'idée générale qui se dégagait des entretiens était plus ou moins celle-ci, que la mutualisation de services n'a rien de fondamentalement nouveau et est même une suite logique à l'évolution de l'intercommunalité. On a même pu entendre littéralement, de la part du vice-président de Rennes-Métropole délégué à la communication, que « *la mutualisation est le principe de l'intercommunalité. Il y a 20, 30 ans, quand les gens se sont regroupés pour organiser le transport en commun, c'était une mutualisation.* »¹⁷.

Cependant, et bien que cette opinion nous ait semblée être largement partagée, on peut se demander dans quel sens est entendu ici le terme « mutualisation »? Il semble en effet que ça soit plutôt entendu ici dans le sens commun, c'est à dire dans l'idée de mutualiser les efforts, de les mettre en commun, les répartir. En effet, la mutualisation a bien pour finalité de faire agir les services pour une collectivité ou une autre, indifféremment. Mais le service travaille dans ce cas à des attributions communes à la ville et l'agglomération, ses missions se retrouvent dans chaque collectivité. Or, il ne semble pas que l'on puisse dire ici que la mutualisation soit réellement le principe d'action de l'intercommunalité, puisque celle-ci s'est construite par transfert de compétences. Les compétences déléguées au District puis à la Communauté d'agglomération n'étaient tout simplement plus du ressort des communes, il ne s'agit donc pas de mutualisation de services au sens où on l'entend désormais. Mais cette confusion nous a semblée courante et montre que la mise en commun des efforts est quelque chose de proche du sacré quand on parle d'intercommunalité, et dont l'extension fait consensus.

¹⁷ Entretien avec la Maire de Betton, vice-président de Rennes-Métropole délégué à la Communication

b) Mieux faire en s'inspirant de la littérature

Cette mutualisation des services nous est donc apparue, tout au long des entretiens, comme quelque chose de « *souhaitable* », de « *logique, normal et inéluctable* »¹⁸. Elle est donc perçue comme utile et nécessaire, mais elle ne semble pas répondre à un ou des problème(s) précis qui serai(en)t propre(s) à la ville ou à l'agglomération rennaise. La décision de mutualiser semble s'être nourrie de la littérature et l'air du temps actuels sur l'intercommunalité, et ne concerne pas que la communication, mais bien d'autres services. C'est donc une manière de faire « générique », pouvant s'appliquer à plusieurs activités et ne répondant pas à un problème identifié comme tel. Ainsi, le vice président de Rennes-Métropole délégué à la communication nous dit:

*« ça ne répond pas à un problème en particulier. ça répond plutôt à un constat, qui est fait par toutes les collectivités... Il y a une littérature abondante là dessus: comment une ville-centre et une agglomération peuvent mutualiser; quelles économies d'échelles peut-on obtenir en faisant ensemble au lieu de faire côte à côte ? Voilà, ça part de ce constat-là. »*¹⁹

Le but est donc bien de mieux faire, mais ça ne part pas d'un constat de déficience ou d'échec de la situation rennaise actuelle.

c) La mutualisation, une simple étape ?

Certains vont même au-delà de ce simple constat d'une évolution logique. Nous avons entendu également des personnes, élus comme agents, qui vont jusqu'à penser que la mutualisation n'est qu'une étape dans le processus de construction de l'intercommunalité. Cela pourrait ainsi être une étape avant l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains, comme il l'est envisagé dans le rapport de la commission Balladur. L'agent de la Ville de Rennes qui nous a tenu ces propos assez avant-gardistes expliquait sa position en disant que la mutualisation pouvait répondre à un besoin de penser la communication à l'échelle d'un territoire et non plus d'une entité, ville ou

¹⁸ propos recueillis lors d'entretiens avec des agents du service communication de la Ville de Rennes

¹⁹ Entretien avec la Maire de Betton, vice-président de Rennes-Métropole délégué à la Communication

agglomération. Dans ce cas, la mutualisation représenterait une « *mi-étape* » que finaliserait l'élection des conseillers communautaires au suffrage direct, car ainsi ce territoire de communication serait « *incarné* ».

Mais cela pourrait également être une étape vers une plus grande intégration communautaire. C'est un élu de l'agglomération qui nous a cette fois tenu ce discours.

« Si on va plus loin dans l'intégration communautaire, vers un véritable transfert de compétences nouvelles des communes vers l'agglomération, il n'y a plus de services mutualisés, il y a des services métropolitains. [...] Si vous voulez, moi je considère que c'est [la mutualisation] plus une étape qu'un but, mais tous mes collègues ne vous diront pas ça. »²⁰

Cette logique de réflexion se base sur le fait que, selon lui, « *le bénéfice de la coopération intercommunale, partout où on l'a éprouvé, n'est aujourd'hui contesté par personne.* ».

Ces deux points de vue ne sont pas majoritaires, mais ils sont tout de même présents, et ne font que renforcer le consensus autour de l'idée de mutualisation de services. Ainsi, les entretiens nous ont semblé à la fois renforcer l'idée d'une mutualisation qui serait dans l'air du temps de l'intercommunalité, car ils allaient parfaitement dans le sens du contenu des publications territoriales, et semblaient même se nourrir de ces réflexions génériques. Cependant, on a pu noter un certain pragmatisme de la part des entretenus qui ont à chaque fois tenu à faire le lien avec la situation rennaise, qui se caractérise selon beaucoup par une « *tradition ancienne de collaboration* » entre l'agglomération et sa ville-centre.

2 - Rennes, une « tradition ancienne de collaboration »

Lorsqu'ils évoquaient le projet de mutualisation des services, la plupart des personnes que nous avons entendues, élus comme agents, ont évoqué cette tradition de collaboration.

²⁰ Entretien avec le Maire de St Jacques de la Lande

a) Un contexte favorable qui facilite la mutualisation

Deux mécanismes ressortent clairement: l'idée que la mutualisation ne fait qu'institutionnaliser un processus qui serait à l'oeuvre depuis toujours, mais aussi le fait que ça soit justement cette tradition qui permette de mettre en place la mutualisation.

Un paradoxe a été ressenti à l'écoute de plusieurs entretiens: la mutualisation est perçue comme une avancée qui nécessite une longue réflexion et parfois de prendre des pincettes pour en parler, d'y mettre beaucoup de conditionnel... Mais, dans le même temps, cette mutualisation ne représenterait en fait que la simple prolongation, voire l'achèvement, d'un processus:

« Avec ces notions de mutualisation, [...] on va probablement boucler un processus qui est à l'oeuvre depuis longtemps, parce que la tradition de coopération à Rennes est ancienne, Rennes a tjrs été à la pointe en matière de coopération intercommunale, elle a été la première agglomération à se doter d'une taxe professionnelle unique... Et là, on risque de basculer dans l'ultime étape, qui est l'intégration totale. »²¹

On peut noter également que l'adoption de la taxe professionnelle unique en 1992 semble être la réalisation emblématique de cette longue tradition de collaboration intercommunale pour beaucoup d'acteurs. C'est d'ailleurs le seul exemple concret que l'on a pu entendre mentionner pour illustrer cette collaboration.

Ainsi donc, selon certains, cette tradition ancienne pourrait avoir comme achèvement la mutualisation des services. Mais si la collaboration semble dans ce cas marquer le point de départ du processus, elle semble aussi et surtout représenter ce sans quoi la mutualisation ne peut se faire, le contexte favorable qui lui serait indispensable.

« Il y a une longue tradition de coopération intercommunale, et on n'a pas, dans l'agglomération rennaise, les prévenances, les résistances qu'on pourrait trouver ailleurs, là où la tradition est moins ancienne. »²²

21 Entretien avec le responsable du service Projets Communication de la Ville de Rennes

22 Entretien avec le Maire de St Jacques de la Lande

Il semble donc que les acteurs soient plus enclin à tenter l'aventure de la mutualisation de services dès lors qu'ils savent que ça ne constituera pas une rupture radicale dans l'esprit de l'intercommunalité rennaise. On pourrait même ajouter que le fait de se sentir « à la pointe » en matière de collaboration intercommunale encourage les acteurs à aller encore plus loin dans cette direction, et leur fait envisager la mutualisation comme quelque chose de souhaitable, dans la lignée de ce qu'ils ont pu accomplir jusque là. La comparaison est souvent faite avec la mise en place de la taxe professionnelle unique, car c'était également un gros chantier qui a pu susciter des inquiétudes et des résistances à ce moment là. Dès lors, les personnes entretenues s'appuient souvent sur le fait que ce système contente tout le monde aujourd'hui et que personne ne semble regretter d'avoir franchi ce pas pour regarder la mutualisation de service avec un oeil plutôt bienveillant et volontariste.

b) La recherche permanente du consensus à Rennes-Métropole

Outre la taxe professionnelle unique, il semble que cette tradition ancienne de collaboration passe aussi par des pratiques, peut-être plus que par des réalisations concrètes. Ainsi, dans les entretiens réalisés à Rennes-Métropole, on a pu noter que l'expression d'une « recherche du consensus » était récurrente. Parmi les preuves qui ont été avancées pour prouver cette recherche du consensus, on a pu nous citer la répartition des élus au conseil communautaire et la Conférence des Maires de l'agglomération, une assemblée tout à fait non-officielle:

« L'équilibre de l'intercommunalité est fragile, il faut trouver des gardes-fous. Edmond Hervé avait trouvé un outil efficace. Quand vous prenez la répartition, la ville de rennes, si elle le souhaite, est majoritaire. Edmond Hervé a toujours refusé ça. Il a toujours dit qu'il voulait que ça soit 40% pour la ville de Rennes, et le reste pour les communes périphériques. Ce geste là n'est pas anodin, c'est la base de fonctionnement de l'agglomération rennaise. »²³

« Il y a une très forte tradition de coopération intercommunale ici, et un mode de fonctionnement qui recherche le consensus le plus grand sur tous les grands

23 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

sujets, la conférence des Maires est là pour vérifier qu'il y a le consensus minimum. Il n'y a jamais unanimité absolue sur tout, mais elle vérifie qu'il y a bien le consensus minimum sur nos grands choix. »²⁴

On pourrait penser que la recherche du consensus est quelque chose d'inhérent à l'intercommunalité. Cependant, les acteurs de Rennes-Métropole la mettent systématiquement en avant, comme pour ôter les doutes qui pourraient exister quant à une domination écrasante de l'axe Ville de Rennes – Rennes-Métropole dans les délibérations sur la mutualisation des services. Cette mise en avant de la recherche absolue du consensus est là pour démontrer que les autres villes de l'agglomération ont également leur mot à dire, même si ce projet concerne en premier lieu l'agglomération et sa ville-centre.

Ainsi, cette recherche du consensus permanente illustre pour les acteurs un mode de fonctionnement en collaboration, et est mise en avant pour justifier le fait que la mutualisation de services puisse être envisagée positivement.

Ce qu'il y a de remarquable dans les entretiens réalisés, c'est donc ce consensus au sujet de la mutualisation de services. Alors que ce projet n'en était qu'à un stade réflexif et qu'il n'y avait pas encore eu de validation politique, toutes les personnes rencontrées ont tenu un discours positif, volontariste, voire serein quant à sa réalisation. Elles mettaient en avant la logique évolution de l'intercommunalité et le contexte favorable qu'il pouvait y avoir à Rennes, du fait notamment des pratiques de collaboration déjà existantes.

Il semble donc que la mutualisation soit vraiment dans l'air du temps de l'intercommunalité, et que les pratiques locales et les réflexions publiées dans la presse professionnelle sur le sujet se rejoignent ou se nourrissent les unes des autres, pour en faire un passage obligé de la construction d'une structure intercommunale. Elle permettrait en fait de remédier aux problèmes ayant été générés par une mauvaise application du transfert de compétences.

24 Entretien avec le Maire de St Jacques de la Lande

II. La rationalisation des services

Communication

L'idée de rationaliser l'intercommunalité paraît donc assez consensuelle pour que la mutualisation de services voit le jour dans l'agglomération rennaise. Pour ce qui est de la communication, ce n'est pas une compétence qui a fait l'objet d'un transfert de compétence vers Rennes-Métropole. Par conséquent les dysfonctionnements dûs à l'intercommunalité au sein de ces services ne relèvent pas tant de doublons de personnels ou d'une quelconque autre imperfection dans le transfert de compétence, que d'une répartition des compétences communicationnelles fonctionnant de plus en plus mal à mesure que se construit l'intercommunalité.

Cette répartition des compétences résulte normalement de la répartition globale des compétences entre les communes et l'EPCI, suivant la définition de l'intérêt communautaire. Intérêt communautaire qui pourrait se voir redéfini ou acquérir une nouvelle signification avec la mise en place de services mutualisés.

A) Un partage des compétences communicationnelles inopérant

Le partage des compétences communicationnelles est calqué sur celui des compétences générales. La Ville de Rennes communique sur ce qui est de son ressort, et il en va de même pour la communauté d'agglomération. Mais cela semble poser des problèmes croissants, au fur et à mesure des transferts de compétences importantes vers l'agglomération (Urbanisme, Déchets, Transports, Universités...). De plus en plus de décisions prises à l'échelon communautaire ont un impact direct et important sur le territoire communal, notamment rennais. On trouve plus particulièrement des difficultés à se partager le territoire de communication au sein des pôles Communication et Multimédia des services Communication. Dès lors, la mutualisation peut constituer une réponse à cette

recherche de cohérence, mais est également perçue comme potentiellement génératrice d'économies dans les frais de fonctionnement.

1- Le casse-tête des journaux institutionnels

Il est de moins en moins possible, pour les équipes rédactionnelles, de ne traiter dans leurs magazines respectifs que des sujets directement rattachés aux compétences exercées par l'entité dont elles dépendent. On pourrait même préciser en avançant que c'est sans doute l'équipe du Rennais qui doit rencontrer le plus de difficultés dans ses choix et orientations de sujets, car les habitants auxquels il s'adresse appartiennent aussi à l'agglomération et reçoivent également L'InfoMétropole.

L'exemple le plus parlant, et celui qui nous a été le plus cité, est celui du traitement dans les journaux institutionnels de la deuxième ligne de Métro en projet.

a) Une répartition fictive : l'exemple du Métro

Avec le transfert des compétences, on devrait arriver à un schéma de répartition des sujets de communication tel que celui-ci: les « grands enjeux » à la communauté d'agglomération et le prisme de la « proximité » à la Ville de Rennes. Mais de quoi parle-t-on ici quand on avance le terme « proximité » ? Le problème est que, quelque soit la signification que l'on mette derrière, proximité géographique ou proximité d'intérêt, ce terme pose problème.

Dans le journal de la Ville de Rennes (Le Rennais), il y a donc souvent des « débordements ». Il peut aller au-delà du territoire communal quand il s'agit d'événements d'actualité qui sont susceptibles d'intéresser ou de concerner les rennais, par exemple à l'échelle de la Bretagne. La rubrique « Sur le Vif », en début de journal, est susceptible d'accueillir ce genre d'informations brèves. Mais cela peut aussi concerner des événements ayant lieu sur le territoire communal mais qui ne sont pas d'initiative municipale: il peut s'agir, par exemple, de la bibliothèque des Champs Libres, dont la gestion revient à Rennes-Métropole mais qui se situe au cœur de la ville de Rennes.

On voit donc bien que cette répartition des sujets de communication, qu'elle se base sur la notion de territoire ou sur celle de compétence, posera toujours des problèmes à l'équipe

rédactionnelle du Rennais. Si on choisit de prendre en compte les compétences, cela implique pour le Rennais, de ne pas parler de tout ce qui se passe sur le territoire communal. Mais si on choisit de privilégier le territoire, cela signifie empiéter sur le domaine de Rennes-Métropole en traitant des sujets qui se passent sur le territoire de la ville, mais étant du ressort de l'agglomération.

Dans ces conditions, traiter d'un sujet comme la construction d'une deuxième ligne de Métro s'avère délicat. Bien entendu, le Métro est du ressort communautaire, mais son tracé (adopté en avril 2009), tout comme celui de la première ligne, se situe pour la grande majorité sur le territoire de la Ville de Rennes (2 ou 3 stations seulement seront sur d'autres communes, dont celle de Cesson-Sévigné).

Il est évident, et cela nous a été souligné plusieurs fois en entretien, que les journalistes du Rennais ne vont pas s'abstenir de traiter un sujet aussi important, voire aussi polémique, et qui touche directement le territoire communal et la vie des habitants, sous prétexte que sa construction et sa gestion sont du ressort de Rennes-Métropole. On en arrive donc à un « *espèce de numéro de claquettes* », c'est-à-dire que chacun des supports tentera de traiter le sujet « Métro » sous un angle différent. On en revient à un partage de type « Grands enjeux » à l'agglomération et prisme de la proximité à la Ville de Rennes. Dans L'InfoMétropole vont être présentées les décisions, les propositions de tracés, et dans le Rennais, le point de vue des habitants, par exemple les problèmes qu'il y a pu avoir aux Longs Champs.

Mais ce partage semble bancal, comme nous l'a dit la rédactrice en chef du rennais : « *ça marche intellectuellement, on peut le faire, on a même pu le traiter comme ça, mais c'est quand même une vue de l'esprit, c'est-à-dire que concrètement les gens aiment bien lire tout sur le sujet sur le même support.* »²⁵. Le malaise s'exprime donc, à la rédaction du journal de la ville, quand il s'agit de rendre opérant un partage tel que celui-ci.

*« Nous on essaye de tirer les choses pour que ça rentre dans des cases mais on voit que les cases sont de plus en plus bâtarde, ça ne correspond plus à la vie réelle et quotidienne des gens, des usagers, des habitants. De plus en plus, on s'aperçoit que c'est tellement tiré par les cheveux que souvent, sur certains sujets, on les traite chacun de notre côté. »*²⁶.

25 Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

26 Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

L'exemple du Métro est donc très parlant pour traduire les difficultés qui peuvent se poser en matière de communication, suite aux transferts de compétences importants qui ont eu lieu ces dernières années au bénéfice de la communauté d'agglomération. Ce partage des compétences communicationnelles est désormais perçu comme inopérant, obsolète. Dans ces conditions, la mutualisation de services est, elle, perçue comme un bon moyen de remédier à ce problème.

b) Réfléchir à une communication plus pratique

Avec cette perspective de mutualisation, les équipes rédactionnelles des journaux institutionnels espèrent mettre en place un ou des support(s) papier plus en phase avec leurs pratiques et qui répondrai(en)t à des souhaits supposés des lecteurs.

Ainsi la mutualisation pourrait engendrer des manières de faire plus pragmatiques. Dans la situation actuelle, les sujets peuvent être traités plusieurs fois, de manière plus ou moins semblable de l'un à l'autre journal. Outre le fait déjà souligné qu'il peut être difficile de trouver des angles d'attaque différents qui restent pertinents, cette manière de faire exige de se coordonner. Or, coordonner deux équipes qui ne travaillent pas forcément de la même façon, qui n'ont pas forcément les mêmes « valeurs » ou les mêmes références, mais qui travaillent à partir d'un territoire presque équivalent, cela peut s'avérer complexe:

« Pour les journaux, moi je trouve que là, vraiment, parfois c'est tiré par les cheveux. On voit les limites de notre façon de nous coordonner, en tout cas on passe beaucoup de temps à essayer de nous coordonner, ça demande beaucoup d'énergie. »²⁷

Dans cet état d'esprit, certains sont plus favorable au fait de mutualiser les supports et de ne faire plus qu'un seul journal. Il y a, derrière cette proposition et selon les dires de ceux qui l'avancent, un impératif grandissant de penser en terme de « territoire de vie », et plus seulement en terme de territoires politiques ou de services.

Dans ce cas, mutualiser serait également l'opportunité de faire une information-communication qui tienne plus compte de l'avis et des pratiques des habitants de ce

²⁷ Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

« territoire de vie »: tenir compte du fait que les habitants de Rennes sont toujours concernés par ce qui se fait au niveau communautaire et que les habitants de l'agglomération ont probablement des pratiques « rennaises » de manière régulière. Ce qui ferait que, de manière plus ciblée, dans la lecture d'un magazine, ces habitants-lecteurs préféreraient lire toute l'information disponible sur un sujet sur un même support.

On peut penser que, pour ceux qui avancent cette solution, il n'est pas ou plus forcément nécessaire de lier réalisations et institutions dans une logique d'attribution claire. Les habitants attacheraient beaucoup moins d'importance au fait de savoir à qui ils doivent tel service ou tel événement, qu'à celui d'en être informé de la manière la plus complète possible:

« Aujourd'hui, soit on estime que les gens sont au courant, soit on estime que finalement il faut peut être partir des préoccupations des gens à l'échelle d'un territoire. Peu importe à la limite que ça soit la ville-centre ou la métropole, du moment qu'on explique les décisions. »²⁸

Il y a donc des acteurs qui seraient prêts à renoncer à la logique d'attribution des services, et donc au fait de promouvoir l'institution pour laquelle ils travaillent, au profit d'une communication plus en phase avec ce qu'ils imaginent être les souhaits des lecteurs, et qui répondrait mieux au partage des compétences entre la ville et la communauté d'agglomération.

Ce casse-tête rencontré actuellement par les équipes rédactionnelles pourrait être l'archétype de ce genre de situation dans laquelle plus personne n'arrive à se situer et à identifier parfaitement les bornes de son périmètre d'action. Mais, au-delà des seuls services Rédaction-Multimédias, la mutualisation est envisagée positivement pour tous les services, car elle serait génératrice d'économies et de meilleures performances.

2- Rationaliser pour plus d'opérationnalité et de cohérence

L'intercommunalité est depuis quelques années critiquée sur le coût qu'elle

²⁸ Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

représenterait, en privilégiant l'offre de services nouveaux par rapport à la rationalisation des dépenses communales. Les arguments du rapport public de la Cour des Comptes de 2005 sont repris de manière récurrente dans les publications professionnelles. La mutualisation serait une bonne mesure pour réduire les frais dans une période de restriction budgétaire, sans compter l'apport plus qualitatif, en terme de cohérence, qu'elle pourrait engendrer.

a) Une valeur ajoutée au travail en commun

Mutualiser, ce serait donc mieux faire ensemble plutôt que côte à côte, quand c'est possible. Les principaux arguments avancés seraient que les communes n'ont pas transféré tous leurs personnels à l'agglomération en même temps que leurs compétences. A partir de là, les frais de fonctionnement cumulés des intercommunalités et de leurs villes-centre n'auraient fait qu'augmenter²⁹. Le discours valorisant des économies d'échelle sur lequel s'est construit l'intercommunalité n'a pas été suffisamment suivi des faits, et on recherche aujourd'hui avec la mutualisation plus d'efficacité en terme de frais de fonctionnement.

Ainsi, on met en avant que la mise à disposition de personnel, prévue dans la loi n° 2004-809 serait la bonne réponse aux problèmes de doublons rencontrés jusqu'ici, puisqu'elle permettrait à la communauté d'agglomération de mettre ses équipes à disposition des communes la composant, mais également aux personnels des communes d'aller travailler pour l'agglomération. Cela éviterait en principe d'avoir sur un même « territoire de vie » trop de spécialistes d'une même question. Cela permettrait d'optimiser le personnel existant.

Ce discours semble avoir été bien intégré par les acteurs de la Ville de Rennes et de Rennes-Métropole, qui parlent eux aussi de « *gâchis* », de « *juxtaposition* », et de « *mutualiser pour trouver plus d'opérationnalité* »³⁰.

Ainsi donc, dans les publications, mais aussi sur le terrain, à Rennes, la mutualisation des services est perçue comme un moyen positif de rationaliser l'action publique:

« Mutualiser c'est d'abord mettre en commun pour mieux faire en commun, dans une logique d'évitement des doublons, de synergie, d'être plus intelligent à deux »

29 MENU (S.), 2009, *Interco: Eloge de la mutualisation*, Editions Territorial, collection « Essais »

30 Expressions recueillies lors de nos différents entretiens

qu'à deux fois un... Donc à la fois la rationalisation de l'action publique, mieux maîtriser les dépenses et les charges de fonctionnement et de personnel. Dans un contexte budgétaire tendu, c'est une piste pour être plus efficace, dans une logique d'optimisation. »³¹

La mutualisation permet donc de répondre à la complexité croissante du rôle de la communauté d'agglomération. Le transfert de compétences ne semble plus suffire pour réaliser des gains d'efficacité, et la mutualisation de services permettrait, elle, de mutualiser des savoirs-faire « non-transférables », car utiles au niveau communal comme intercommunal:

« Aujourd'hui on est peut-être plus dans les mutualisations de matière grise, des services, par exemple le développement urbain, les affaires juridiques, la communication, ou bien les ressources humaines... »³²

On voit bien dans ce type de discours que la mutualisation est plébiscitée avant tout pour son apport de valeur ajoutée au travail en commun. Mais, concernant plus spécifiquement la communication, la mutualisation, ce serait aussi plus de cohérence.

b) Apporter à la communication une cohérence globale

Outre le fait que, comme dans tous les services, on compte sur des économies en terme de frais de fonctionnement, la mutualisation pourrait également permettre aux communications de la ville et de l'agglomération d'être plus cohérentes entre elles. En effet, ce problème de cohérence est plus particulier au secteur communicationnel, très politique, et pour lequel un transfert de compétence apparaît inenvisageable.

On recherche donc une cohérence globale de la communication à l'échelle du territoire rennais « élargi », pour une visibilité accrue, notamment vers l'extérieur. A ce niveau là, c'est plutôt la communication de Rennes-Métropole qui a le plus grand rôle, mais il ne faudrait tout de même pas de voix trop discordantes.

La mutualisation pourrait entraîner des réalisations très concrètes en matière de cohérence

31 Entretien avec le Maire de St Jacques de la Lande

32 Entretien avec la Maire de Betton, vice-président de Rennes-Métropole délégué à la Communication

de la communication, comme ce projet de logo-territoire dont on a pu nous parler.

D'une manière générale, la mutualisation permettrait d'obtenir des communications mieux articulées, pour mieux servir l'image du territoire. Peut-être la communication du territoire de Rennes souffre-t-elle un peu de confusion actuellement ? C'est en tous cas ce qu'a pu nous dire un maire et élu métropolitain non spécialiste de la communication sur la question de la cohérence des deux communications:

*« C'est très certainement une bonne chose pour l'agglomération et la ville de Rennes de mieux coordonner à travers un service mutualisé leurs discours, leurs politiques de communication. Elle doivent rester distinctes mais mieux coordonnées. ».*³³

Ainsi, si la mutualisation de services est largement évoquée dans les publications, ses tenants et aboutissants semblent déjà bien intégrés par tous au niveau de la Ville de Rennes comme de Rennes-Métropole. Elle leur semble une bonne réponse aux problèmes qu'ils peuvent rencontrer de manière très concrète, comme dans la répartition du traitement de l'information pour les équipes de rédaction. Mais, d'une manière plus globale, ils y voient aussi un bon moyen de répondre au discours ambiant sur les problématiques de coût de l'intercommunalité. Il est vrai qu'*a priori*, la mutualisation pourrait permettre de stopper l'inflation de personnel cumulé de l'agglomération et de sa ville-centre. Et quand une amélioration quantitative (lutte contre les doublons) se double d'une amélioration qualitative (mise en cohérence des communications), il semble que tous les acteurs y trouvent leur compte.

B) La mutualisation, pour une redéfinition de la notion d'intérêt communautaire?

La notion d'intérêt communautaire est polysémique, mais c'est entre autres, ce qui permet de d'arbitrer, dans le transfert de compétences, entre l'EPCI et les communes. La

³³ Entretien avec le Maire de St Jacques de la Lande

multiplication des doublons est en partie dûe à cette manière de régler les transferts de compétences. La mutualisation des services, dans son objectif de rationalisation, va donc nécessairement devoir s'y attaquer d'une manière ou d'une autre.

1- L'intérêt communautaire, un intérêt général local

Comme l'a déjà souligné François Rangeon, la formule « intérêt général local » pourrait passer pour un contresens si on associe le local au particulier³⁴. Mais l'extension du pouvoir local après les mesures de décentralisation marque la différence entre le local et le particulier en même temps que la reconnaissance du caractère d'intérêt public à l'intérêt local³⁵. On peut trouver un intérêt général local à tous les échelons du découpage territorial, et ce terme peut même s'appliquer à la notion d'intérêt communautaire, qui est un intérêt supérieur à la somme des intérêts communaux qui composent une intercommunalité, mais aussi et surtout, une démarche d'arbitrage.

a) Un intérêt supérieur à la somme des intérêts communaux

Pour la majorité des personnes que nous avons rencontrées, la question de la supériorité de l'intérêt communautaire n'en est pas une. Ainsi ce maire d'une commune de Rennes-Métropole nous déclarait:

« S'il n'y avait pas une valeur ajoutée à la coopération intercommunale qui soit plus que l'addition de l'intérêt de chacune des communes, elle n'aurait pas de sens. (...) Un Maire qui vous dirait que ce n'est que la somme des intérêts des communes n'a rien compris à la coopération intercommunale et en plus c'est impossible. C'est la différence entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. »³⁶

L'intérêt communautaire se définit donc bien comme étant un intérêt général particulier, légitimé par la proximité, contrairement à l'idée de hauteur sur laquelle pouvait reposer

34 RANGEON (F.), 2005 « Peut-on parler d'un intérêt général local? », in LE BART et LEFEBVRE (dir.) *La Proximité en politique*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes.

35 *Ibid.*

36 Entretien avec le Maire de St Jacques de la Lande

l'intérêt général. Par un mécanisme réciproque, c'est l'intérêt général local qui permet d'opérer une montée en généralité à partir de la proximité.³⁷

Ainsi donc, les collectivités locales peuvent elles-aussi (après l'Etat) contribuer à la définition de l'intérêt général à leur échelon. Mais ceci vaut également pour les intercommunalités, qui bénéficient aussi d'un domaine d'intervention de plus en plus large. Il leur faut donc définir un intérêt général local à leur niveau de compétences, qui soit supérieur à la somme des intérêt communaux pour pouvoir être légitimé dans sa fonction d'arbitrage de ces mêmes intérêts communaux, potentiellement divergents.

*b) Une démarche d'arbitrage dans la construction
de l'intérêt général local*

La notion d'intérêt communautaire a été institutionnalisée par la loi du 13 août 2004, n°2004-809, à l'article 164:

« Les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes existant à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et qui n'auraient pas procédé à la reconnaissance de l'intérêt communautaire nécessaire à l'exercice d'une compétence transférée disposent d'un délai de deux ans pour y procéder. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'établissement public. Le représentant de l'Etat procède alors à la modification des statuts de l'établissement public. »

L'intérêt communautaire permet donc une définition de la ligne de partage au sein d'une compétence transférée, entre ce qui relèvera de la communauté et ce qui restera à la commune³⁸. Cette notion sert de clef de répartition, et est laissée à l'appréciation des organes délibérants des communautés.

Elle a donc une signification traduite en droit. Elle reste cependant assez floue car la loi ne dit pas comment doit être déterminé cet intérêt communautaire, et laisse ceci se faire au cas par cas au sein des conseils d'agglomérations. C'est en ceci que la notion d'intérêt communautaire traduit la recherche à l'échelon intercommunal d'un intérêt général local.

37 RANGEON (F.), 2005 « Peut-on parler d'un intérêt général local? », in LE BART et LEFEBVRE (dir.) *La Proximité en politique*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes.

38 « La définition de l'intérêt communautaire », in *La Lettre de l'ARIC*, Juin 2008, n°207

Notion perçue comme étant l'essence même d'un regroupement de communes, elle traduit également ce vers quoi doivent tendre les répartitions des compétences lors d'un transfert vers la communauté d'agglomération. Cependant, cette notion polysémique a pu contribuer au développement de doublons, qui sont considérés, comme on a pu le voir plus haut, comme un des problèmes majeurs de l'intercommunalité actuellement.

2- La plate-forme des services, un remède au manque d'opérationnalité de la notion ?

Au moment des entretiens, la forme qu'allait pouvoir prendre la mutualisation était encore floue, mais les acteurs semblaient d'accord pour envisager ce qu'ils appellent une « plate-forme de services ». La loi du 13 août 2004 permet de régler le problème de l'appartenance des agents, car elle permet aux agents de travailler pour un autre employeur que celui qui les embauche.

En ce qui concerne la communication, cette « plate-forme » pourrait s'apparenter à une « *grosse agence de communication intercommunale* »³⁹. Elle réunirait les agents de Rennes-Métropole et de la Ville de Rennes, car en principe la mutualisation ne concerne que l'EPCI et la ville-centre. Mais avec la possibilité de mettre le personnel à disposition des autres communes de la communauté d'agglomération, on voit apparaître la volonté de certains maires métropolitains d'y envoyer eux-aussi des personnels (nous approfondirons plus particulièrement cette question dans la dernière partie du Chapitre II).

La forme et le « contenu » en personnel de cette « plate-forme » sont donc encore flous, mais ce à quoi elle doit servir est l'optimisation à l'échelon communautaire des moyens humains existants déjà à la ville et à l'agglomération. Par exemple, sur la « plate-forme » Communication seront mis à disposition des papiers, reportages et photos, mais il devrait être aussi possible de passer des commandes (permis par la mise à disposition de personnel).

L'avantage de la mutualisation par rapport au transfert de compétences est peut-être la souplesse qu'elle permet: il n'y a pas de répartition fixe de personnel comme avec la méthode de détermination de l'intérêt communautaire.

Il est peu probable que l'utilisation de ce terme disparaisse, car outre cette signification

³⁹ expression entendue lors de notre entretien avec le responsable du service Projet Communication de la Ville de Rennes

très précise en droit, il est également utilisé d'une manière plus générique pour désigner l'intérêt général local, ce vers quoi doivent tendre les décisions prises au niveau intercommunal. Dans l'optique de la mutualisation, l'intérêt communautaire pourrait acquérir une signification un peu différente, puisqu'on nous a dit que c'est justement ce dernier qui devrait déterminer si d'autres communes que Rennes pourraient envoyer des personnels vers la plate-forme.

Avec la mutualisation, la notion d'intérêt communautaire a donc de fortes chances de voir sa signification évoluer. En effet, s'il est probable qu'elle soit toujours utilisée pour parler de l'intérêt général local au niveau communautaire, la mutualisation de services a tout de même pour objectif de remédier au problème des doublons de personnels qu'a pu engendrer la notion dans son sens de définition de la ligne de partage des compétences transférées.

La mutualisation est donc envisagée comme une bonne solution pour rationaliser les services de Rennes-Métropole et de la Ville de Rennes, car elle permettrait de supprimer des doublons en ajoutant performance et souplesse, par rapport au système du transfert de compétences. Concrètement, au niveau de la communication, ce serait une réponse aux problèmes actuels de répartition des sujets pour les équipes rédactionnelles des journaux de la ville et de l'agglomération. Elle permettrait la mise en place d'une communication plus pragmatique à l'échelle d'un territoire de vie et tenant compte des pratiques des habitants. De plus, le travail sur la mise en cohérence des communications à l'échelle du territoire communautaire pourrait le rendre plus visible vers l'extérieur, au niveau national ou même, qui sait, européen.

III. L'impératif grandissant du rayonnement

Outre la rationalisation et les dysfonctionnements de l'intercommunalité, ce qui a pu être mis en avant lors de nos entretiens et qui est également très présent dans la littérature spécialisée, c'est le manque de visibilité des métropoles françaises. Face à l'importance grandissante des villes au niveau européen, l'avis général semble être que les cités françaises ne font pas le poids, et que le moyen d'y remédier réside dans le renforcement de l'intégration intercommunale.

La communication a elle aussi un rôle à jouer dans cette dynamique de rayonnement. Elle doit pour cela travailler à des messages pour l'extérieur, plus généraux et plus simple, qui s'appuient sur des éléments considérés comme des emblèmes du territoire, des totems⁴⁰. La mutualisation des services communication, en amenant des agents d'origine communale et d'autres d'origine communautaires à travailler ensemble, en augmentant les moyens humains, et peut-être en changeant les points de vue, pourrait être un atout pour le rayonnement du territoire.

A) Développer des villes de taille européenne

Au sein de l'Union Européenne, la France tient une position singulière du point de vue du découpage de son territoire. Elle se distingue entre autres par le nombre de ses communes : 36 678 en 2008, soit près de la moitié du nombre de communes dans l'Europe des quinze. Paradoxalement, la France ne compte que 3 agglomérations urbaines (au sens de l'INSEE) de plus de 1 million d'habitants : Paris, Lyon, et Marseille-Aix en Provence⁴¹. C'était déjà pour pallier ce problème d'hypercentralisation parisienne qu'en 1963 avaient

40 À propos de la totémisation, voir LE BART (C.), 2000, « Les bulletins municipaux, une contribution ambiguë à la démocratie locale » in *HERMES* 26-27

41 Chiffres de l'INSEE: www.insee.fr

été créées les métropoles d'équilibre⁴², concept abandonné en 1982, au moment de la décentralisation. Cependant, il ne semble pas qu'aujourd'hui, près de 30 ans après les lois de décentralisation, ce déséquilibre français soit réglé. D'ailleurs, la métropolisation fait partie des vingt propositions du comité Balladur pour la réforme des collectivités locales, et les problématiques de rayonnement nous ont paru très présentes lors de nos entretiens à la Ville de Rennes et à Rennes-Métropole.

1- La métropolisation dans le rapport Balladur

Il y a dans le rapport du comité Balladur plusieurs propositions faites pour donner plus de poids aux intercommunalités, et la publication début 2009 de ce rapport a perturbé un peu les réflexions sur la mutualisation amorcées à la Ville de Rennes et à Rennes-Métropole.

a) Donner plus de poids à l'intercommunalité

Comme nous l'avons déjà abordé plus haut, le comité Balladur propose de créer onze premières métropoles avant 2014 (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes), qui auraient la qualité de « Villes » ou de collectivités locales, et qui pourraient exercer certaines compétences des communes voire même du département (notamment les compétences sociales), si la métropole représente un poids prépondérant au sein de ce dernier. Le comité Balladur avance que ces onze métropoles pourraient être calquées sur l'organisation en arrondissement des villes de Paris, Lyon et Marseille, et que leur création vise surtout à « *doter notre pays d'agglomérations d'une force suffisante* »⁴³. Pour les autres intercommunalités, on trouve également dans les propositions du comité Balladur l'idée de permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles, en déployant de nouvelles aides à l'intégration, et d'instaurer l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct.

« l'objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en

42 8 en 1963: Lyon, Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, Nantes-St Nazaire, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux et Nancy.

43 cf en annexe, « *les 20 propositions du comité* »

communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes en nombre raisonnable »⁴⁴.

On voit donc bien que l'idée ici est double: réduire le nombre de communes en France pour tendre à s'aligner sur les autres pays européens, mais surtout augmenter la taille et le rayonnement de plusieurs villes actuellement moyennes afin d'élargir leur rayonnement sur le territoire européen.

b) L'impact des propositions de métropolisation sur les réflexions concernant la mutualisation des services à Rennes

La sortie du rapport du comité Ballardur pourrait engendrer un problème de calendrier concernant la mutualisation des services à Rennes. En effet, la métropolisation, si elle répond peu ou prou aux mêmes objectifs que la mutualisation des services, va tout de même plus loin et n'implique pas les mêmes changements de structures. Métropolisation et mutualisation sont deux moyens d'intégration répondant une même logique : penser en terme de territoire de vie et donner plus de moyens à l'intercommunalité pour incarner ce territoire. Il s'agit dans les deux cas de donner la primauté à l'échelon supérieur, probablement considéré comme plus apte à faire rayonner un territoire.

Cependant, comme on l'a vu plus haut, la métropolisation se construirait plutôt par transferts de compétences que par mutualisation de services. Voir Rennes dans la liste de ces onze potentielles métropoles pourrait donc freiner la réflexion sur la mutualisation des services:

« S'il s'avère que l'on continue dans cette voie avec une loi sur la métropolisation, la mutualisation sera impactée de plein fouet. On ne serait plus en service commun, on serait en transfert de compétences. On est obligé d'en tenir compte, on ralentit, sans trop ralentir parce qu'on veut être dans le bon timing. »⁴⁵

Cependant, les réflexions sur la mutualisation de services à Rennes ont été amorcées en septembre 2008, et, si l'on en croit les « prévisions » qui circulent, une telle loi sur la

44 cf en annexe, « les 20 propositions du comité »

45 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

métropolisation ne pourrait sortir que vers les mois de septembre-octobre 2009. Il est peu probables que les questionnements en cours à Rennes s'interrompent d'ici-là, mais le problème de calendrier se pose bel et bien et engendre des incertitudes freinant sans doute le processus de mutualisation.

On voit donc que l'enjeu du rayonnement est au coeur des propositions du comité Ballardur. La métropolisation, tout comme la mutualisation, est un moyen de développer des communes plus fortes et plus visibles à l'échelon européen. Cependant, parallèlement aux réflexions sur le rôle que va être amenée à jouer l'intercommunalité, d'autres moyens sont envisagés pour augmenter le rayonnement du territoire rennais.

2- Le développement d'une logique de réseau : l'exemple du couple Rennes – Nantes

Depuis le scrutin de 2008 et l'arrivée à la Mairie de Rennes et à la Présidence de Rennes-Métropole d'un nouveau Maire, Daniel Delaveau, il semble qu'ait été enclenché le développement d'une logique de réseau à Rennes, surtout vers Nantes, afin de sortir de son isolement et de faire rayonner le grand ouest.

a) Sortir de l'isolement

L'élection de Daniel Delaveau a donc permis à Rennes de renouer le dialogue avec ses voisines et de commencer à remédier à son isolement, qui était perçu comme un de ses points faibles. Un premier colloque a été organisé avec St Malo et un autre est prévu avec Nantes à la rentrée prochaine. Le rôle des hommes semble être particulièrement important dans ce rapprochement, puisqu'on nous a souligné que la bonne entente des deux Maires Daniel Delaveau et Jean-Marc Ayrault s'entendent plutôt bien, et souhaitent organiser ce colloque pour faire le point sur ce qui fonctionne entre les deux agglomérations et préparer des collaborations futures.

Ces deux villes sont en plein développement depuis une vingtaine d'années. Depuis 1999, la population de Nantes a augmenté de 4%. Entre 1990 et 1999 Rennes-Métropole a connu une croissance assez soutenue de 1,3% par an, croissance qui a ralenti dans les années

1999-2005, au profit de celle de l'aire urbaine de Rennes, qui a continué de progresser. En 2008, Rennes-Métropole comptait près de 370 000 habitants et Nantes Métropole environ 580 000⁴⁶. Cette dernière compte donc encore plus de 200 000 habitants que sa « *soeur jumelle* », mais à Rennes, on prend la perspective de mutualisation de service comme un bon moyen de hausser son statut et de se rapprocher de celui de Nantes.

*« Il importe de pouvoir avoir un statut égal à celui de la ville de Nantes, la soeur jumelle de Rennes, car ces deux villes doivent pouvoir faire demain, ensemble, le grand ouest, et ça aurait été embêtant d'avoir des statuts différents ».*⁴⁷

Il y a une volonté de développement, entre autre pour pouvoir prétendre à une collaboration d'égal à égal avec Nantes. En effet, cela peut être vu positivement car les deux métropole ajoutées font un peu moins de un million d'habitants, et un peu plus si on prend en compte les aires urbaines des deux métropoles (au sens de l'INSEE). Une collaboration pourrait donc augmenter le rayonnement du grand ouest.

*b) « Faire ensemble le Grand Ouest »*⁴⁸

Ensemble, les deux agglomérations ont donc l'ambition de faire rayonner une région à l'échelle de l'Europe. Leur développement important ces vingt dernières années est perçu comme un élément rendant une collaboration envisageable, voire inévitable: le corridor Rennes – Nantes est en train de se remplir, l'aire urbaine de Rennes semblant se développer vers le sud et celle de Nantes vers le nord.

De plus, ce corridor va bientôt accueillir un nouvel aéroport, l'Aéroport Grand-Ouest implanté à Notre Dame des Landes, à 22 km de Nantes et 80 km de Rennes⁴⁹. Inévitablement, l'implantation de cet aéroport entraînera une amélioration de la liaison ferroviaire entre les deux villes. Le seul Train Express Régional passant par Redon qui les relie actuellement devrait être renforcé ou remplacé par une ligne à grande vitesse, et, vers 2025, Nantes et Rennes devraient être reliées en 1h15, via une future gare située sur le site

46 Données de L'INSEE, www.insee.fr

47 Entretien avec le Maire de Betton, vice-président de Rennes-Métropole délégué à la Communication

48 Expression entendue lors de nos entretiens

49 Présentation générale du projet Aéroport Grand-Ouest :

www.aeroport-grandouest.fr/documents/documentation/200610-dup/pieceabcd_290906.pdf

même de l'Aéroport Grand-Ouest.

La collaboration avec Nantes devrait donc avant tout se concentrer sur les réseaux de communication, primordial pour affronter l'échelon européen:

« Les métropoles doivent avoir un rayonnement. Elles doivent être outillées pour recevoir des entreprises, elles doivent avoir des réseaux de communication performants (TGV, aéroport...)... Bien sur, c'est le format pour affronter l'échelon international, européen voire mondial. »⁵⁰

Cette volonté de collaborer avec Nantes pour accroître le rayonnement des deux villes et de l'ouest de la France est parfaitement en phase avec le discours ambiant au niveau national. L'air du temps semble définitivement être au développement des métropoles, le rapport Balladur donne quelques pistes ambitieuses allant dans ce sens, qui troublent un peu la réflexion actuelle sur la mutualisation des services. Néanmoins, pour ce qui est des services Communication, les enjeux de rayonnement sont tout à fait pris en compte dans la réflexion sur la mutualisation.

B) Mutualiser les services Communication, un atout pour le rayonnement du territoire ?

Outre la rationalisation des services, la mutualisation a été plébiscitée dans les entretiens pour augmenter le rayonnement du territoire rennais. Un des chantiers en réflexion actuellement est celui du marketing territorial, mais il comporte encore de nombreuses incertitudes relatives aux moyens nécessaires pour mettre en place un tel service mutualisé.

1- Mutualisation et marketing territorial

Il transparaît dans les entretiens menés à la Ville de Rennes que l'attention à la qualité de vie est une valeur constante de la municipalité depuis 1977. Cette constante, qui tient une grande importance dans les campagnes de communication de la ville, sera sans

⁵⁰ Entretien avec le Maire de Betton, vice-président de Rennes-Métropole délégué à la Communication

doute reprise par la nouvelle municipalité élue en 2008, mais les agents notent une nouveauté de cette équipe, qui semble vouloir encourager la valorisation du territoire vers l'extérieur. En effet, on a vu plus haut la volonté de se rapprocher de Nantes, et, au niveau de l'intercommunalité, une mutualisation des services Communication pourrait bien sur aller dans ce sens.

La problématique de la relance du rayonnement fait consensus chez les élus, cela passe par exemple par le développement de l'activité touristique de l'agglomération⁵¹. Au sein de la quatrième région touristique de France, à proximité de Saint Malo et du Mont Saint Michel, Rennes ne parvient pas à tirer son épingle du jeu. À l'initiative d'Edmond Hervé, Rennes préside tout de même la conférence nationale du tourisme urbain, mais il est vrai qu'un service commun de marketing territorial pourrait représenter une autre solution pour relancer le rayonnement rennais.

Il s'agirait d'abord de rattraper un retard en la matière ressenti par rapport à d'autres villes telles que Montpellier, Lille ou Nantes, qui sont beaucoup plus visibles à l'échelle du territoire national, et donc *a fortiori* à l'échelle européenne. Le rayonnement est également perçu comme bénéfique pour l'équipe municipale au niveau de ses électeurs:

« Faire rayonner son territoire à l'extérieur, ça rejaillit toujours, y compris sur la fierté des habitants. Ils sont toujours fiers par contrecoup de voir que l'image de leur ville est portée à l'extérieur »⁵².

Mais, à Rennes-Métropole, on considère aussi qu'on a tout à gagner à une mutualisation de services pour ce qui concerne le rayonnement. Mettre en place un service commun de marketing territorial semble être une évidence, une nécessité même:

« Il est évident qu'il faut constituer une petite équipe au niveau du marketing territorial. Aujourd'hui il n'y a rien. Il faut regarder ce qu'il y a à la Ville de Rennes, et ce qu'on peut constituer à Rennes-Métropole, parce que c'est à Rennes-Métropole que le marketing territorial se porte, c'est évident »⁵³.

51 Au sujet du rayonnement touristique de Rennes, un article est paru dans le premier numéro du magazine indépendant, le Mensuel de Rennes: « *Rayonnement capital* », in Le Mensuel de Rennes n°1, mars 2009.

52 Entretien avec le responsable du service Projets Communication de la Ville de Rennes

53 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

Il y a une volonté forte de mettre en place un programme de marquage de territoire au niveau de l'agglomération, qui semble plus apte à porter ce projet que la Ville de Rennes. Cependant, les moyens existants semblent pour le moment être plutôt à la ville, d'où la nécessité de mutualiser les services.

Il faudra par la suite définir un projet communautaire en matière de communication à l'échelle nationale ou européenne, définir un positionnement particulier du territoire rennais, une stratégie. Mais mettre en place un message cohérent à ce niveau ne se fait pas sans mal, et les freins actuels semblent plus être des problèmes de moyens que de définition d'un message porteur.

2- Un problème à plusieurs inconnues

À Rennes-Métropole, une des premières idées avancées serait remédier aux faibles relations presse nationales, en créant une cellule de relations presse nationales commune avec la Ville de Rennes. Mais si, d'une manière générale en terme de rayonnement, la Ville de Rennes a l'air d'avoir du personnel plus apte ou avec plus d'expérience, il s'avère tout de même que pour ces questions de relations presse, il faudrait sans doute recruter, et que des questions d'ordre très stratégique peuvent se poser:

« Les relations presse, c'est une question très importante. C'est plus compliqué, parce qu'on est là dans la stratégie pure. On a un pôle presse, eux aussi, les questions Ville de Rennes - Rennes-Métropole, même s'il ya parfois des interconnexions, restent quand même sur des champs bien identifiés [...]. Il est évident qu'à un moment ou à un autre, il faille créer une cellule de relations presse nationale commune. Le problème pour moi, c'est que ça ne peut passer que par le recrutement. Les équipes actuelles ne sont pas capables d'assumer ça ».⁵⁴

Si un recrutement est organisé dans le cadre d'un service marketing territorial mutualisé, la même personne pourra-t-elle s'occuper des différents « *Champs bien identifiés* » propre à la communauté d'agglomération et à la ville-centre ? Théoriquement oui, avec la mise à disposition du personnel, mais les conseils communautaires et communaux seront-ils prêts

⁵⁴ Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

à l'accepter ? Il reste encore des zones d'ombre de ce type dans le projet de mutualisation des services, tout comme la question des moyens alloués au développement du rayonnement.

D'une manière générale, le sentiment qui se dégage des entretiens effectués est celui-ci: si le rayonnement est souhaitable il n'en est pas moins difficile à développer. Cette logique de visibilité semble un peu étrangère aux acteurs pour le moment, et les moyens qu'il faudrait mettre en place sont encore mal définis et sont perçus comme coûteux, ce qui pourrait aller à l'encontre de la logique de rationalisation de la mutualisation de services.

Conclusion

Les entretiens réalisés pour ce mémoire ont révélé une première surprise : un consensus apparent autour de ces questions de mutualisation de services. On peut éventuellement l'expliquer en pensant que les acteurs au niveau local se sont imprégnés du fort discours ambiant autour de cette question depuis environ quatre ans.

C'est surtout l'objectif de rationalisation qui est mis en avant dans la littérature au niveau national, et, un peu curieusement, les acteurs au niveau local semblent adhérer à cette question de principe. À Rennes, les agents des deux services Communication (de la ville et de l'agglomération) semblent y trouver leur compte et voir la mutualisation comme une réponse à des problèmes particuliers que peut poser la construction de l'intercommunalité. Ainsi la mutualisation est vue comme une bonne base pour réaliser une réflexion commune sur les supports de communication, et elle permettrait de répondre aussi aux nouvelles exigences de la municipalité et de la présidence de la communauté d'agglomération en matière de rayonnement.

En fait, il est assez curieux de constater ce consensus général : la nécessité du rayonnement est reconnue par tous, le rapport du comité Ballardur, la nouvelle équipe municipale et les agents de la ville et de Rennes-Métropole. L'impératif de rationalisation ne souffre pas de contestation particulière, les problèmes de coût et de dysfonctionnements de l'intercommunalité semblent être bien admis... La mutualisation est, sur le papier, la

réponse idéale à toutes ces interrogations ambiantes.

Cependant, le flou que comporte encore ce projet indique que la mutualisation de services ne va pas de soi et que sa mise en place peut prendre du temps. Comme dans toutes mutualisations, il faut tenir compte des identités et appartenances des uns et des autres, et quand on parle de la communication de territoires d'élections, on peut supposer que ce problème se pose d'une manière encore plus accrue.

CHAPITRE 2

LES FREINS IDENTITAIRES À LA MUTALISATION

La mutualisation de services est un mode de construction de l'intercommunalité pouvant amener les acteurs à se replier sur des positions identitaires, peut-être de manière plus accrue qu'avec la méthode du transfert de compétences. Le transfert de compétences loge tout le monde (communes, agents) à la même enseigne, puisque toute la compétence est transférée à l'échelon communautaire : définition, mise en oeuvre et, normalement, moyens. La mutualisation, en étant plus souple, peut entraîner certains conflits, par exemple entre les entités qui y prennent part et les autres, ou bien par le fait que les agents seront amenés à travailler pour des commanditaires différents. Cela peut générer des méfiances au sein de l'intercommunalité ou des résistances au sein des services. Quand, en prime, il s'agit de communication, le problème de l'identité peut se poser encore plus fortement, car le propre de la communication institutionnelle est de jouer sur les sentiments d'appartenances.

À ce jour, le projet de mutualisation de service est encore flou, mais il est probable qu'il doive par la suite faire face à des difficultés concernant la conciliation des identités des services Communication de la Ville de Rennes et de Rennes-Métropole. De plus, la mutualisation des services pourrait créer des tensions au sein de la communauté d'agglomération si elle venait à négliger l'importance des appartenances communales.

I. Un projet encore flou

Toute la difficulté de ce travail de recherche est de traiter d'un objet qui n'est en réflexion que depuis cette année. Le processus réflexif devrait toucher à sa fin d'ici l'été, mais au moment des entretiens (qui ont eu lieu de février à avril), rien de concrêt n'était vraiment établi.

Ces incertitudes sont inhérentes à tout processus de ce type et ne constituent pas en elles-mêmes un frein à la mutualisation. Néanmoins, il est intéressant de se pencher dessus, car plutôt qu'une réflexion aboutie et mise en forme, cela nous donne à voir la construction d'un éventuel futur discours de légitimation publique de processus de mutualisation. Cela pose les questions de savoir jusqu'où les uns et les autres sont prêts à se « mettre en commun » ou « à disposition », mais aussi de savoir pour qui cette mutualisation est un enjeu important et qui est disposé à en parler... Pour le moment, ce projet est encore en discussion, rien de tout ça n'a encore été voté ni en conseil communal ni en conseil communautaire. La manière dont va pouvoir se concrétiser la mutualisation fait toujours l'objet de nombreux questionnements et reste très incertaine.

A) Un projet dans l'attente d'une validation politique

Travailler sur les manières d'aborder le changement était une des orientations que nous avons souhaité donner à ce travail de recherche. Par conséquent, nous avons cherché à obtenir des réponses à des questions du type: Comment peut s'engager un tel changement d'organisation ? Qui est associé à la réflexion et comment ? Dans quelle temporalité peut s'effectuer cette mutualisation ?

Mais la mutualisation des services à Rennes n'en est qu'à un stade de prospection, qui constitue forcément un préalable à la validation politique dont elle doit faire l'objet pour pouvoir être mise en oeuvre. Nous avons donc pu rencontrer des difficultés pour aborder cet aspect du sujet lors des entretiens. Les réponses plus ou moins approximatives que l'on nous faisait pouvaient être dûes au manque d'information ou de certitude de nos interlocuteurs, mais aussi à des réticences plus politique à parler de quelque chose qui n'est pas encore officiel.

1- Du diagnostic à la Conférence des Maires : le cheminement du processus

Il n'a pas été aisé d'obtenir des informations sur les manières de faire la mutualisation et sur l'état d'avancement du processus. Les personnes rencontrées étaient en

général plus disposées à nous parler du *pourquoi* de la mutualisation que du *comment*. Ce que l'on peut retenir, c'est que la mutualisation n'en est encore qu'à un stade de réflexions et d'analyse, que par conséquent il n'y a encore eu aucun vote sur un quelconque aspect de ce projet au sein des différents conseils.

a) Le récit du processus par un agent de Rennes-Métropole

Nous avons choisi, pour relater ce processus, de nous appuyer sur les dires d'une des personnes que nous avons pu rencontrer. Ces dires n'ont pas réellement été corroborés par d'autres, soit que nous ne leur ayons pas demandé, soit qu'ils ne nous aient pas répondu clairement. Nous avons choisi de « faire confiance » à cette personne car il s'agit moins de perceptions que de faits, et, de par sa fonction, cette personne a été très impliquée dans ce processus.

Cette personne nous a tout d'abord confirmé ce que d'autres nous avaient déjà dit, c'est à dire que l'initiative d'engager un processus de mutualisations de services entre la Ville de Rennes et Rennes-Métropole est attribuée au Président-Maire Daniel Delaveau. Il aurait donc demandé, via le Directeur Général des Services de Rennes-Métropole, le lancement d'une étude sur ce sujet après les élections de 2008. Les services communautaires auraient donc commencé à travailler, mais, en parallèle, le Président-Maire aurait de son côté constitué un groupe de travail pour la communication comprenant les élus concernés par les stratégies de communication (pour Rennes-Métropole: le Vice-président délégué à la communication, la Vice-présidente chargée du rayonnement, pour la Ville de Rennes, l'adjoint au Maire chargé de la communication et la première adjointe, puis les deux Directeurs Généraux de la Communication).

De leur côté, au mois d'octobre 2008, les services communication de la Ville de Rennes et de Rennes-Métropole auraient travaillé sur une première approche de la mutualisation avec un cabinet de conseil, pour en donner les grandes lignes envisageables. En novembre, ils auraient commencé un auto-diagnostic, en suivant la même grille, pour conduire une réflexion interne à chaque service. Les deux Directeurs de la Communication auraient donc conduit chacun une analyse au sein de leurs services, mais auraient terminé en rendant au cabinet de conseil une fiche commune.

Au cours de cette phase de diagnostic, il y aurait eu plusieurs synthèses faites avec le

cabinet de conseil, et des rencontres avec les élus de Rennes-Métropole, les syndicats, et avec le comité piloté par le Président-Maire. Cette réflexion autour de la mutualisation des services Communication semble donc avoir réuni la plupart des personnes concernées, soit dans le comité de pilotage, soit au cours de la période de diagnostic effectué au sein des services. Finalement, il semblerait que l'approche adoptée soit plus large que celle qui était envisagée au départ, qui ne devait concerner que les services de la ville et de l'agglomération. La personne que nous avons entendue au sujet de ce processus de réflexion nous a parlé d'une « *approche plus globale de mise en place de services communs entre Rennes-Métropole et les communes volontaires* »⁵⁵.

Un rapport aurait été présenté lors de la Conférence des Maires, qui serait venu conclure ce processus de diagnostic. Ce récit est donc le plus complet et le plus précis qu'il nous ait été fait, même s'il comporte encore beaucoup d'approximations. Cette personne nous parle de « *travail de projection* », d'« *analyse* », de « *discussions* »... Autant de termes génériques et abstraits. Cependant, cet agent a été beaucoup plus bavard sur le sujet qu'un élu que nous avons rencontré, qui pourtant en savait forcément autant. Ce dernier est resté le plus vague possible et a manifesté certaines réticences à nous parler d'une mutualisation encore hypothétique.

b) Un principe admis

En effet, cet élu est resté très évasif, en avançant qu'il était tenu au devoir de réserve tant que ce projet n'avait fait l'objet d'aucun arbitrage. Il commençait apparemment tout juste des entretiens avec tous les maires de l'agglomération, donc la mutualisation semble encore assez loin d'un vote en conseil communautaire:

*« Le principe de la mutualisation a été admis. [...] Il y a eu une Conférence des Maires pour présenter la synthèse des conclusions, [...] mais on est dans l'écriture, la structuration, et on ne peut pas dire à ce jour que cela ait fait l'objet d'une validation politique définitive »*⁵⁶.

Un autre élu communautaire s'est montré très prudent sur l'avancée des travaux, ne voulant

55 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

56 Entretien avec le Maire de Betton, vice-président de Rennes-Métropole en charge de la communication

rien nous dire « *qui n'ait été validé par les instances officielles* ». D'une manière générale, nous avons pu constater au cours de nos entretiens que les agents avaient beaucoup moins de scrupules à nous parler de la concrétisation de ce projet, des formes envisagées pour la mutualisation, du processus de réflexion, et même des échéances.

c) Les mystères du calendrier

Le projet de mutualisation des services n'est pas encore voté, donc rien n'est vraiment arrêté. Par conséquent, il était logique que nous entendions des informations un peu différentes d'un entretien à l'autre. Le fait curieux est que ces contradictions concernaient la plupart du temps les échéances auxquelles devait être mise en oeuvre la mutualisation. Au cours de l'un de nos premiers entretiens, la personne rencontrée nous a par exemple affirmé qu'il était « *sur* » que, pour ce qui concernait la communication, la mutualisation serait « *effective* » au 1^{er} janvier 2010. Par la suite, nous avons appris de sources fiables que ce projet n'avait pas reçu de validation politique et que, par conséquent, le calendrier de la mise en oeuvre était encore flou:

« Nous nous sommes fixé un calendrier assez ambitieux, qui est d'avoir des premières concrétisations au 1^{er} janvier 2010 »⁵⁷.

Il ne s'agit ici plus de certitude mais d'ambition, et les « *premières concrétisations* », terme peu parlant, ont remplacé la mutualisation « *effective* » de l'entretien antérieur. Néanmoins, si cette personne-là était plus prudente, elle n'en paraissait pas moins assez confiante quand au respect de ce calendrier ambitieux. Cette confiance s'appuyait sur le climat positif et serein qui règnerait autour de ces questions.

Enfin, des informations recueillies lors d'un troisième entretien sont venues contredire ces indications d'échéances déjà fragiles. Cette personne, qui, de part son statut devait pourtant logiquement en savoir un peu plus que les deux précédentes, nous a alors affirmé qu'elle n'était pas informée de ces échéances. Elle a ajouté que tout cela prendrait du temps, qu'une mutualisation de services ne pouvait se faire du jour au lendemain, et qu'elle était « *incapable de [nous] dire quand tout cela serait opérationnel* »⁵⁸.

57 Entretien avec Maire de St Jacques de la Lande

58 Entretien avec le Maire de Betton, vice-président de Rennes-Métropole en charge de la communication

On peut mettre cette réserve sur le fait que rien n'est encore officiel, mais il est tout de même probable que la date du 1^{er} janvier 2010 ait été avancée, puisque trois personnes, deux agents de la Ville de Rennes et un élu métropolitain nous l'ont évoquée spontanément lors de nos entretiens.

Les approximations en matière de date de mise en oeuvre, les réticences pour nous parler de l'avancée du processus, les contradictions d'un entretien à l'autre, montrent que ce projet de mutualisation est encore en réflexion, et s'expliquent sans doute par le fait que rien n'ait été stabilisé par un vote en conseil communautaire ou communal.

Nous avons également pu noter que si les élus, malgré leurs hésitations à nous en parler, semblaient bien au courant des tenants et aboutissants du projet de mutualisation, il n'en allait pas forcément de même pour tous les agents.

2- Une communication interne inégale

Si la mutualisation n'a fait l'objet d'aucune publicité à l'extérieur, il ne pouvait pas en être de même en interne, étant donné que les travaux ont commencé il y a déjà sept mois.

a) Un projet encore mal connu des agents de la Ville de Rennes

Au service Communication de la Ville de Rennes, la réflexion interne sur la mutualisation est bien sur engagée, et cette thématique semblait familière aux agents que nous avons pu rencontrer. Ils semblaient déjà réfléchir aux modalités de la mise en oeuvre, en « *élaborant des scénarii* ». Cependant, la plupart du temps, cela restait vague, un peu abstrait. Il ne nous a été fait mention de la phase diagnostic à aucun moment, pourtant il avait dû être fait à l'automne 2008. Nous avons reçu également des informations erronées, par exemple comme quoi la mutualisation avait été « *validée* », « *approuvée par tous les élus rennais et métropolitains* »⁵⁹, ce qui ne semble pas être le cas, en tout cas pas au sein d'une instance délibérante officielle.

La communication interne sur le sujet nous a semblée plus aboutie au sein de Rennes-

⁵⁹ Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

Métropole, cependant il faut souligner que les agents à la Ville de Rennes sont dix fois plus nombreux qu'à l'agglomération, ce qui explique peut-être que les procédures de communication interne soient plus longues et plus difficiles ?

b) Rennes-Métropole : une communication interne plus avancée ?

À Rennes-Métropole, la communication interne sur le sujet de la mutualisation a pris la forme d'un « suivi management » pour les directeurs généraux des services de l'agglomération, avec une réunion les lundis matin. De plus, il a été demandé aux différents chefs des services de faire un retour avec les questions qui peuvent se poser au sein des services. Les syndicats ont bien sûr également été informés des conséquences de la mutualisation sur les conditions de travail des agents.

Un effort a également été fourni au niveau des supports de communication. Un numéro spécial sur la mutualisation de la lettre interne mensuelle (*Direct Info*, quatre pages) a été publié, et une Foire Aux Questions (F.A.Q.) a été mise en place sur la plate-forme numérique des services de l'agglomération.

Ainsi, la communication interne nous semble plus élaborée à Rennes-Métropole... Mais, comme on l'a dit plus haut, il y a 4500 employés environ à La Ville de Rennes, et 450 à la métropole, ce qui peut rendre les choses plus faciles. En outre, nous avons rencontré deux chefs de services à la Ville de Rennes, alors qu'à l'agglomération nous avons seulement rencontré le Directeur Général de la Communication, qui n'est sûrement pas représentatif, car il connaît certainement bien mieux le sujet et tout ce qui a été fait pour le porter à la connaissance des agents que les agents eux-mêmes.

Une fois le principe de la mutualisation admis, il faut surtout s'atteler à en déterminer la forme. Durant la période de diagnostic, des pistes de réflexions ont été suivies au sein des services Communication pour déterminer les choix les plus judicieux en matière de mise en commun.

B) *Quelle(s) mutualisation(s) pour les services Communication ?*

Les activités d'un service communication peuvent être très diverses, et aller de la signalétique lorsqu'il y a des travaux, à l'accueil du public, la rédaction du journal institutionnel ou la conception de plaquettes... Il s'agit autant de supports que de moyens. Mutualiser de tels services est forcément très délicat, car ils sont peut-être plus stratégiques que techniques.

Pour le moment à Rennes, le contenu du futur service mutualisé est encore incertain, au point qu'il nous a semblé qu'il pourrait peut-être s'agir plus d'une mutualisation de moyens que de communications.

1- Mutualiser les communications externes

A priori, la mutualisation des services Communication ne devrait pas concerner les communications internes. Cela se comprend aisément si on pense que l'identité « Ville de Rennes » ne disparaîtra pas avec la mise en place de services mutualisés et continuera à être un employeur. Chacune des deux institutions doit donc garder en son sein propre un service Communication pour les affaires internes.

La mutualisation de services ne devrait donc concerner que les communications externes, à destination des habitants de Rennes-Métropole et de l'extérieur. Mais ces communications externes sont nombreuses et variées, et toutes ne feront peut-être pas l'objet d'une mise en commun. L'éventualité de mutualiser toutes les communications externes n'a pas été rejetée d'emblée, mais elle semble provoquer plus de scepticisme que d'enthousiasme, parce qu'elle paraît très compliquée à mettre en oeuvre.

La réflexion semble plutôt s'orienter vers la détermination de priorités. Pour le moment, deux principaux « chantiers » ont l'air de faire l'objet d'une attention particulière. Nous avons déjà évoqué précédemment l'enjeu du marketing territorial : les réflexions portent sur le fait de monter une équipe commune pour la marque de territoire et les relations publiques (concernant ces dernières, Rennes-Métropole fait actuellement appel à des prestataires extérieurs). Les difficultés pourraient être d'ordre politique, puisqu'il s'agit de l'image que l'on cherche à donner du territoire. Cela impliquerait de nombreux arbitrages

entre la Ville de Rennes et Rennes-Métropole, mais également sans doute au sein même de Rennes-Métropole. Cependant, c'est une mutualisation sérieusement envisagée car un service Marketing Territorial serait pertinent à l'échelle de l'agglomération.

Le deuxième « chantier » concerne l'évolution des publications. À ce sujet, nous avons entendu suffisamment de versions différentes pour pouvoir dire que toutes les possibilités sont envisagées, même la disparition du *Rennais* au profit d'un support unique... La seule réalisation qui semble à ce jour assez consensuelle est la création d'une plate-forme de services aux communes. Et, concernant la communication, le seul service qui soit pour le moment listé pour figurer sur cette plate-forme serait l'aide à la création de sites internet.

La mutualisation a l'air plus facile à envisager pour ce qui concerne la mise en oeuvre d'une nouvelle forme de communication (comme le marketing territorial) ou pour l'utilisation d'outils et supports récents (comme les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication et les sites internet), que pour les formes de communication anciennes comme les journaux, qui restent la « marque » de l'institution. Le contenu des services mutualisés est encore largement indéterminé. En fait, la mutualisation semble être avant tout une mutualisation de moyens qu'une mutualisation de supports ou de messages communicationnels.

2- Une mutualisation de moyens

On a souvent entendu lors des entretiens que la mutualisation serait surtout utile pour rationaliser les moyens. Cependant, les réflexions sur la manière dont sera structuré et organisé le service mutualisé ne sont pas plus avancées que celles concernant son contenu. L'organigramme n'a pas été élaboré, la seule chose certaine est que la mutualisation ne constituera pas une opportunité pour supprimer des postes.

a) Un organigramme indéterminé

La composition en terme humain de ces services mutualisés reste pour le moment inconnue, tout comme la problématique du lieu de travail des agents n'est pas résolue non plus. Cela pose problème, parce que ces agents appartiendront à Rennes-Métropole mais

pourront être amenés à travailler pour la Ville de Rennes ou même d'autres communes. Ce qui veut dire qu'il pourront être coupés du terrain si c'est l'hypothèse d'un lieu de travail unique qui est retenue, et seront susceptibles de changer de lieu de travail très régulièrement dans le cas contraire. Chacune des possibilités engendre son lot de désagréments, mais cette question ne semble pas avoir été creusée pour le moment.

Techniquement, la mise en oeuvre de la mutualisation n'a pas été étudiée en profondeur. L'organigramme reste un mystère, bien que ce soit une question importante, surtout pour le personnel de direction. Même si c'est peu probable, dans le cas où la mutualisation serait globale, il ne pourrait plus y avoir qu'un seul Directeur Général de la Communication. Cela pose peut-être moins de problème pour la création d'un nouveau service, comme pour le marketing territorial, mais, si les rédactions sont mises en communs, qui serait le Rédacteur en Chef ? Ces questions sont très délicates, mais leur traitement est renvoyé à plus tard, une fois que le contenu de la mutualisation aura été défini:

« Est-ce qu'il n'y aura plus qu'une seule équipe, avec un seul Rédacteur en Chef, ça je n'en sais rien ! C'est trop tôt pour le dire ! »⁶⁰

Il y aura sans doute des difficultés de réajustement, peut-être même des redéfinitions de postes ou de statuts ? Dans tous les cas, la seule chose arrêtée en matière de personnel est que cette mutualisation se fera à effectifs constants.

b) Une mutualisation à effectifs constants

La mutualisation n'a pas pour objectif premier de diminuer les moyens humains, et aucun emploi ne devrait être supprimé au cours de ce processus. Nous avons entendu cette affirmation de la bouche de plusieurs personnes, qui, à chaque fois, avançaient l'argument des valeurs :

« Je n'ai pas entendu dire qu'il y aurait des licenciements. À Rennes, ce n'est pas trop l'approche philosophique »⁶¹.

60 Entretien avec le Maire de Betton, vice-président de Rennes-Métropole en charge de la communication

61 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

« Ce faisant, on va peut-être faire des économies d'échelles et il y aura peut-être du personnel en trop. On est tous des équipes de gauches, vous pensez bien que personne n'a dit que ça allait permettre de réduire le personnel, ni annoncé que les départs en retraite ne seraient pas remplacés. Du coup, l'idée c'est de mettre cette force commune au service d'autres. »⁶²

Ainsi, la mutualisation n'aurait pas pour but de diminuer les moyens humains, mais simplement de leur faire dégager un surplus, qui pourrait être réutiliser. En quelque sorte, faire plus avec les mêmes moyens, mais pas faire la même chose avec moins de moyens. Cet argument peut être avancé pour contrer les inquiétudes pouvant être générées au sein du personnel lorsque l'on parle de rationalisation.

Cependant, il n'est pas certain que toutes les inquiétudes puissent être calmées avec ce type de discours. Pour la plupart des agents que nous avons rencontrés, le maintien des effectifs est un minimum :

« [Concernant] les économies de moyens, je suis sceptique. Le boulot est tout le temps là. »

« Rien que pour ça [l'aide à la création de sites internet], la demande va être considérable. Comment y répondre ? On n'a pas les moyens... »⁶³

« Si on part sur l'idée d'une plate-forme de services, les autres communes pourront demander des services au service Communication, donc du coup il faudra bien un peu de monde »⁶⁴

Les agents ont du mal à s'imaginer qu'il puisse y avoir un réel surplus dégagé grâce à la mutualisation. Ils sont d'accord sur le principe de la rationalisation, mais surtout pour plus de cohérence, et moins sur le fait qu'il leur faille faire plus en restant le même nombre.

On constate donc que les formes que pourra prendre la mutualisation des services

62 Entretien avec le Maire de Bruz

63 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

64 Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

Communication sont encore particulièrement floues. Les personnes que nous avons rencontrées étaient plutôt d'accord pour dire que cette mutualisation concernerait en priorité les moyens plutôt que les contenus ou les supports, mais même concernant les moyens, l'essentiel (l'organigramme, le lieu, le nombre d'agents...) n'est pas décidé.

Rien ne sera qualifié de définitif avant d'avoir fait l'objet d'une validation politique, mais les domaines où les phases de réflexions sont les plus avancées sont la mise en place d'un service commun Marketing territorial et l'aide à la création de sites internet sur la plate-forme de services. Concernant l'évolution des publications, les suppositions vont bon train mais il devrait être difficile d'arriver à une solution qui satisfasse tout le monde. En effet les publications sont les supports de communication qui donnent le plus à voir l'identité revendiquée par l'institution.

D'une manière générale, une mutualisation implique d'abord une conciliation. Même dans le cas d'un EPCI et de sa ville-centre, qui ont nombre d'intérêts communs, concilier deux identités institutionnelles n'est pas aisé.

II. Concilier les identités des services Communication de la Ville de Rennes et de Rennes-Métropole

Pour le moment, la mutualisation des services communication reste abstraite puisque les réflexions concernent encore la forme à lui donner. Les modalités de la mise en oeuvre restent indéfinies, mais les idées que les uns et les autres se font du service homonyme amènent les agents à se projeter un peu dans cette mutualisation. L'idée d'être amenés à travailler différemment ne provoque pas de vives inquiétudes, cependant les agents l'anticipent un peu en identifiant des propriétés qui, selon eux, sont inconciliables, ou qu'ils

aimeraient voir transposées au sein du service mutualisé. Le travail en commun est envisagé sereinement, à partir du moment où un compromis organisationnel et un positionnement local commun seront trouvés.

A) Trouver un compromis pour l'organisation du service

Les deux services, même s'ils sont relatifs à la même activité et peuvent sembler à première vue organisés de la même manière (en pôles d'activités), ont des fonctionnements différents. Ces différences peuvent être liées à des facteurs tels que l'ancienneté du service ou le nombre de salariés. Par exemple, il semble évident que la manière de travailler ne soit pas la même dans une Direction de la Communication comptant soixante-dix agents (celle de la Ville de Rennes) que dans une qui en compte une vingtaine, comme celle de Rennes-Métropole.

Dans l'optique d'une mutualisation, les deux services ont des particularités auxquelles ils tiennent et qu'ils voudraient voir perdurer au sein d'un service mutualisé.

1- Deux services attachés à leurs particularités

a) La souplesse organisationnelle à Rennes-Métropole

Le service Communication de Rennes-Métropole est une structure beaucoup plus petite que celle de la Ville de Rennes, et les agents qui y travaillent le savent. N'être qu'une vingtaine, soit presque quatre fois moins nombreux que le service homonyme de la ville-centre est plutôt considéré comme un atout, voire comme une source d'avantages.

Le Directeur de la Communication revendique un mode d'organisation souple, en donnant la part belle au travail en équipe, qu'il oppose à la logique pyramidale d'une plus grosse structure comme celle de la Ville de Rennes :

« Je compare souvent ma direction à une équipe de foot. [...] on va dans le même sens, je ne suis pas trop branché hiérarchie, chacun connaît ses objectifs, connaît

ses missions, sait qu'il faut arriver à des résultats, et tout le monde joue le jeu. C'est évident que ça, ça va changer. [...] C'est ce qui fait le plus peur à mes collaborateurs. [...] Je pense que les gens sont assez contents du fonctionnement, se plaisent assez bien, et je vois bien que ce qui pose le plus problème, c'est cette inconnue, de savoir s'ils auront toujours cette souplesse de fonctionnement. »⁶⁵

Même si ces paroles sont celles de la Direction, elles restent révélatrices des craintes qui peuvent se manifester au sein du service Communication de Rennes-Métropole. Ces craintes seraient plutôt dirigées vers les conséquences d'une hausse du nombre d'agents au sein du futur service mutualisé. Venant de la Direction, cela se traduit par la crainte que le mode d'organisation actuel ne soit pas adapté à un service plus grand, et que la « lourdeur » supposée de l'organisation communale soit transposée à l'échelle métropolitaine. En effet, dans le cas d'une mutualisation des services, il est probable que les agents originaires de la Ville de Rennes se retrouvent plus nombreux que les métropolitains « de souche ». Les agents de Rennes-Métropole pourraient voir ainsi remis en cause leur mode d'organisation et de travail suivant un double mécanisme: parce qu'un service plus gros nécessiterait un mode d'organisation plus rigide, plus hiérarchisé, et parce que l'organisation du nouveau service subirait l'influence (plus forte) des agents venant de la Ville de Rennes.

Les agents de la métropole seraient donc attachés à la souplesse de leur mode d'organisation, et le fait qu'ils puissent avoir à y renoncer pourrait constituer un frein au bon fonctionnement du service mutualisé. C'est une particularité dont ils semblent satisfaits, tout comme les agents du service communication de la Ville de Rennes peuvent sembler fiers de leur pôle unique bi-média.

b) Le service Information-Multimédia de la Ville de Rennes

L'organisation du service Communication de la Ville de Rennes est récente, elle a été mise en place il y a environ deux ans pour plus de lisibilité. Depuis lors, il est doté d'un service Information-Multimédia répondant à une logique « multi-supports », destiné à ressembler à une « agence de création », avec des journalistes, des photographes, des graphistes... Ce service est donc une rédaction unique, qui comprend le support papier (*Le*

65 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

Rennais), mais aussi le site internet de la ville. Pour remédier au problème de la temporalité différente, entre un site qui se fait au minimum au jour le jour et un journal mensuel, les réunions des sommaires sont communes aux deux supports, les informations sont traitées pour le site internet et éventuellement reprises dans *Le Rennais* si elles sont toujours d'actualité et nécessitent un approfondissement. Si l'on peut dire, c'est donc le site internet qui a la priorité, car c'est un support qui est plus exigeant en terme de réactivité. Les deux supports sont donc réunis au sein d'une même rédaction, ce qui n'est pas fréquent, et les agents de la Ville de Rennes semblent en être plutôt fiers :

*« On voit qu'il y a beaucoup de journaux qui gardent une rédaction internet spécifique. À ma connaissance, peu sont passés en rédaction unique. [...] Ici, ça s'est plutôt bien passé, mais à la métropole par exemple, il y a beaucoup de résistances. »*⁶⁶

Les agents du service Information-Multimédia paraissent donc vouloir continuer à traiter l'information de cette manière, qui serait plus moderne, plus adaptée aux nouveaux temps différents de l'information. Cependant, il savent que ça ne sera peut-être pas le cas au sein du service mutualisé car Rennes-Métropole n'a pas l'air disposée à adopter cette manière de faire pour le moment.

2- S'inspirer des coopérations antérieures?

Une de nos hypothèses était qu'il est difficile de penser qu'il n'y ait pas déjà des bases en matières de collaboration entre la Ville de Rennes et Rennes-Métropole, desquelles la mutualisation pourrait s'inspirer. En fait, il nous est apparu qu'en dehors de la réalisation du magazine culturel *Sortir*, les deux communications collaboraient assez peu.

a) Une collaboration inaboutie

Il ne semble pas y avoir une grande tradition de collaboration entre les deux services Communication de la ville et de l'agglomération :

⁶⁶ Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

« Il y a formellement des collaborations, des réunions communes, des rencontres régulières entre les deux directeurs généraux de la communication, mais c'est un cloisonnement de fait entre la communication de l'agglomération et celle de la ville. »⁶⁷

Le sentiment est répandu que les collaborations sont rendues difficiles par les histoires différentes des deux institutions, qui n'en seraient pas au même stade de maturité en matière de communication.

En ce qui concerne les magazines institutionnels, on a vu plus haut que les deux rédactions essayent tout de même de se coordonner pour le traitement des sujets. La rédactrice en chef du *Rennais* participe par exemple aux réunions de sommaires mensuelles de l'InfoMétropole. Mais il s'agit plus de coordination, pour ne pas faire tous la même chose, que de collaboration, pour faire quelque chose de mieux, ensemble.

Les équipes ont peu l'habitude de travailler ensemble, par exemple, pour la campagne « Tous les courants se croisent à Rennes »⁶⁸, d'il y a quelques années (de 2006-2007), l'énoncéur était seulement la Ville de Rennes, même si on pouvait voir les logos de la ville et de l'agglomération sur les affiches. La plupart du temps, les deux institutions se contenteraient d'apposer leurs deux logos côte-à-côte, et d'utiliser la même devise « *Vivre en Intelligence* ».



67 Entretien avec le responsable du service Projets Communication de la Ville de Rennes

68 Cette campagne a remporté le premier prix ex-aequo dans la catégorie Presse magazine du Grand Prix de la Créativité Publicitaire de l'Ouest en 2006. Voir une affiche en annexe

En matière de réelle collaboration, on peut tout de même remarquer l'unique magazine culturel *Sortir* pour les deux institutions.

b) Sortir, le magazine culturel unique

Depuis environ quatre ans, les événements culturels ayant lieu sur le territoire de l'agglomération sont réunis dans un magazine culturel unique, *Sortir dans l'agglomération rennaise*. Ce magazine est réalisé conjointement par les équipes rédactionnelles de la Ville de Rennes et de Rennes-Métropole, cependant, cette collaboration est mise en oeuvre au niveau métropolitain. Le magazine culturel est distribué tous les mois avec *L'Info Métropole*, le magazine de l'agglomération, même dans Rennes.

La mise en commun des informations culturelles est emblématique du fait qu'il faille à présent penser en terme de territoire de vie:

« On s'était dit que c'était stupide de faire de la culture dans Le Rennais et dans L'Info Métropole, et que d'un point de vue d'habitants, les gens pouvaient très bien circuler à l'échelle métropolitaine, [...] et étaient intéressés par tout ce qui se passait sur toute la métropole. ça a été le premier journal métropolitain, qui regroupe l'info pour tous les habitants. C'était aussi l'idée que la culture serait le premier vecteur pour que les gens se sentent métropolitains. »⁶⁹

Sortir peut donc être considéré comme le produit d'une véritable collaboration entre les deux équipes, mais aussi comme la première mutualisation, et donc pourrait servir de base à la réflexion et à la mise en oeuvre de la mutualisation des services actuelle.

Mais trouver un mode d'organisation de service qui convienne à tous ne sera probablement pas facile, tout comme trouver une manière de communiquer qui satisfasse les exigences en la matière encore très divergentes entre les deux institutions.

⁶⁹ Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

B) La recherche d'un positionnement local commun

On l'a vu, pour tout ce qui concerne le rayonnement du territoire à l'extérieur, la mutualisation est vue comme une bonne chose. En revanche, pour ce qui est de l'autre aspect fondamental d'une communication institutionnelle, c'est à dire la proximité, le positionnement au niveau local, pour les administrés, les choses se compliquent. Les modes d'organisations des services communication sont différents, mais le contenu et la formulation de leurs messages aussi. Il leur faudra pourtant trouver un moyen de formuler les messages à venir d'une manière cohérente.

Ainsi, dans la recherche de solutions à ce problème, la Ville de Rennes stigmatise la communication très institutionnelle de la métropole, en espérant pouvoir peser dans les négociations et influencer la nouvelle communication. Mais il est possible que la communication de l'agglomération se transforme d'elle-même et se rapproche du modèle de celui de la Ville de Rennes si la proposition du rapport Balladur concernant la désignation des élus communautaires au suffrage universel direct venait à être adoptée.

1- Une prime à l'ancienneté ?

a) Le complexe de non-lisibilité de la communication métropolitaine

La particularité de la communication métropolitaine est d'être encore très institutionnelle. C'est une particularité qui nous a été mentionnée dans tous nos entretiens à la Ville de Rennes, et qui a fait l'objet d'une légitimation de la part de la Direction de la Communication de Rennes-Métropole. Souvent, l'histoire relativement récente de la communauté d'agglomération est mise en avant pour expliquer cette focalisation sur les compétences. À Rennes-Métropole, la communication sert avant tout à se faire connaître des habitants, à faire connaître ses compétences et ses actions. Pour les agents de la métropole, l'enjeu principal reste la lisibilité :

« La lisibilité au niveau local pose plus de soucis [que la visibilité du territoire], parce que l'intercommunalité n'est jamais allée de soi, les gens s'en fichent »⁷⁰.

70 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

Pour augmenter sa notoriété, Rennes-Métropole organise par exemple plusieurs fois par semaines des visites de l'Hôtel Métropole pour expliquer au public le fonctionnement et les compétences de la communauté d'agglomération. De plus, il y a au rez-de-chaussée de l'Hôtel Métropole un Point Info ouvert tous les après-midi pour recevoir le public. Cette volonté de lisibilité se double depuis peu d'une volonté de rendre des comptes puisque Rennes-Métropole lève désormais l'impôt :

« Il faut quand même expliquer ce qu'on fait, parce que les gens demandent des comptes : depuis 2006, on a l'impôt-ménage, les gens le voient sur leur feuille d'impôt. [...] Il faut absolument qu'on soit lisibles. »⁷¹

Dès lors, la mutualisation peut être difficile à envisager pour certains agents, car sa logique s'oppose au travail de légitimation de l'agglomération qu'ils ont dû accomplir jusque là :

« Au Point Info, au rez de chaussée, mes collaboratrices ne comprennent pas la mutualisation. Pour elles, c'est brouiller ce qu'on a déjà accompli pour expliquer que chacun avait son rôle. »⁷²

La mutualisation des services Communication va probablement provoquer des changements dans la manière de communiquer de l'agglomération, qui va devoir composer avec les manières de faire des agents de la Ville de Rennes. Or la communication de la Ville de Rennes ne se conçoit pas du tout comme celle de la métropole, et les agents le soulignent d'ailleurs très souvent, en plaçant les deux communications à l'opposé l'une de l'autre :

« On voit bien qu'il y a une pratique très différente de la Ville, qui a pour elle l'ancienneté, elle n'a plus à prouver ce qu'elle fait, c'est largement connu. Elle est plus dans une communication tournée vers l'habitant et le territoire. C'est tout l'enjeu du débat qui a lieu en ce moment entre nous, et qui est le débat préalable à nos rapprochements, c'est de se mettre d'accord justement sur le type de

71 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

72 Entretien avec le directeur de la communication de Rennes-Métropole

communication que l'on veut. »⁷³

La différence fondamentale entre la communication de l'agglomération et elle de sa ville-centre serait la capacité de la Ville de Rennes de se détacher de ses compétences au sens strict, pour mettre au point une communication de territoire et d'habitants.

b) Luites d'influences

Il y a actuellement, comme préalable à la mise en oeuvre, des discussions et des débats pour déterminer l'orientation à donner aux futurs messages du service Communication mutualisé. La ville et l'agglomération ont donc des habitudes et des manières de faire très différentes et défendent chacune leur position. Mais il semblerait que ce soit les agents de la Ville de Rennes qui soient les plus attachés à transmettre leur vision de la communication au service commun.

En effet, lors des entretiens, nous avons pu noter un attachement très fort à la communication de la ville, conçu comme plus légitime, plus efficace, et plus moderne que celle de la métropole. Par exemple au *Rennais* :

« On est un journal très pédagogique, de vulgarisation, pour des choses municipales ou non. En général, on essaye de poser des problèmes, des questions, sur des sujets qui se posent pour la ville, peu importe qu'ils soient municipaux ou pas. »⁷⁴

Les agents de la ville aimeraient donc importer cette manière de faire au sein du futur service commun. Ils revendiquent cette façon de s'intéresser plus aux habitants du territoire qu'aux élus comme plus légitime, car elle partirait d'une volonté même des habitants, qui n'auraient que faire de savoir à qui ils doivent tel service rendu, à partir du moment où il leur est rendu correctement.

« C'est vrai qu'on estime qu'il serait plus judicieux de faire un journal de territoire à l'échelle métropolitaine, qui partirait des interrogations des habitants

73 Entretien avec le responsable du service Projets Communication de la Ville de Rennes

74 Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

et pas uniquement des compétences de l'agglomération. C'est ce qu'on a proposé. »⁷⁵

De part l'ancienneté de leur communication et son message délivré, perçu comme moins institutionnel et plus proche des centres d'intérêts des habitants, les agents de la Ville de Rennes espère pouvoir peser sur la définition des lignes éditoriales des communications du futur service mutualisé, ce qui est pris également comme une occasion de faire « mûrir » la communication métropolitaine.

En fait, il se pourrait que le mode de communication plébiscité par la Ville de Rennes ne soit pas tant le point d'arrivée d'une longue histoire ou le signe de la maturité, que la conséquence du fait que les élus communaux soient des élus du suffrage universel direct.

2- L'importance du mode de scrutin dans la construction de la communication

Si on met à part la temporalité différente de construction de la légitimité de l'échelon communautaire par rapport à l'échelon communal, on pourrait avancer que la différence des deux communications tient aussi au mode de légitimation de ceux qui la font. Pour les acteurs du niveau communautaire, les élus de la Ville de Rennes ne comprennent pas que l'agglomération n'est pas une arène politique. On a pu nous mettre en avant lors d'un entretien la reproduction des clivages partisans rennais lors du conseil communautaire par exemple. Cela avait été mal perçu par les élus des autres communes et par les agents de Rennes-Métropole présents, qui mettent en avant la recherche du consensus inhérente à l'institution communautaire. En fait, alors que les agents de la ville revendiquent le fait de mettre en place une communication de territoire et non de compétences, les agents de Rennes-Métropole peuvent justement reprocher à « *la ville* » de ne pas comprendre la logique de consensus et de territoire propre à l'agglomération.

Et il est vrai que si le *Rennais* se revendique « magazine de territoire », voire de société, cela reste le journal de la Ville de Rennes. C'est un des vecteurs utilisés par la municipalité pour travailler à sa légitimité. Même si ce n'est pas aussi évident, aussi clair que dans *l'Info Métropole*, le *Rennais* véhicule bien évidemment un discours d'imputation politique⁷⁶. Les

⁷⁵ Entretien avec la rédactrice en chef du *Rennais*

⁷⁶ au sujet des stratégies d'imputation, voir LE BART (C.), 1992, La rhétorique du maire-entrepreneur, Paris,

sujets sociétaux ne sont pas abordés au hasard et restent toujours en lien avec l'action publique menée par la municipalité.

La différence principale entre les deux communications réside sans doute dans le fait qu'elles ne s'adressent pas au même public. *Le Rennais* s'adresse à des électeurs alors que *l'Info Métropole* est le journal d'une institution dont les représentants ne sont pas des élus du suffrage universel direct. Cela explique peut-être le fait que cette institution s'attache beaucoup à se faire connaître, elle est moins familière pour les habitants car, outre le fait qu'elle soit jeune, sa constitution n'est pas le résultat de leur vote. À partir de là, on peut imaginer que les deux communications se rapprochent dans leurs conceptions si la proposition du rapport Balladur d'élire les représentants communautaires au suffrage universel direct est adoptée. À l'échelon communautaire, il y aurait un moindre travail de légitimation à fournir, et il est probable qu'alors le discours d'imputation s'y fasse plus subtil, comme dans le *Rennais*.

On peut donc supposer que la principale difficulté « technique » de la mutualisation sera de faire fonctionner ensemble des agents venant de services communication qui n'avaient pas, au départ, la même fonction. Le service communication de la Ville de Rennes avait vocation à légitimer une action publique, quand celui de la communauté d'agglomération avait plus une finalité de publicisation de l'institution.

Outre ces freins identitaires internes aux services, il faut également se demander ce qui pourrait compliquer la mise en oeuvre de services mutualisés en dehors de ces services

III. Communication, identités et pouvoir mayoral

La mutualisation des services ne concerne pas uniquement les services de la ville et

de la métropole, car tout ce qui touche à cette dernière a des répercussions sur les 37 communes qui la composent. Toutes ces communes ont bien sur leur propre communication, qui a toujours, entre autres, une fonction identitaire, puisqu'elle donne à voir une image du territoire et de ses habitants. Dans ces conditions, on peut se demander de quel oeil les autres communes voient la mutualisation des services communication entre l'agglomération dont elle font partie et sa ville-centre ? Un tel processus n'est-il envisageable que si les communes de l'agglomération renoncent un peu à leur discours identitaire, et à l'inverse, peut-on mutualiser sans conséquences sur les différents sentiments d'appartenance communaux ? Enfin, la mutualisation des services communication serait-elle le signe de l'apparition d'une nouvelle appartenance, métropolitaine celle-là ?

Au sein de l'agglomération rennaise, les identités communales sont plutôt fortes, et surtout elles sont entretenues par la logique urbanistique à l'oeuvre. Les avis sont divisés quant à la réalité d'un sentiment d'appartenance à l'échelle métropolitaine, et les élus opposent encore souvent la logique de proximité à la construction communautaire.

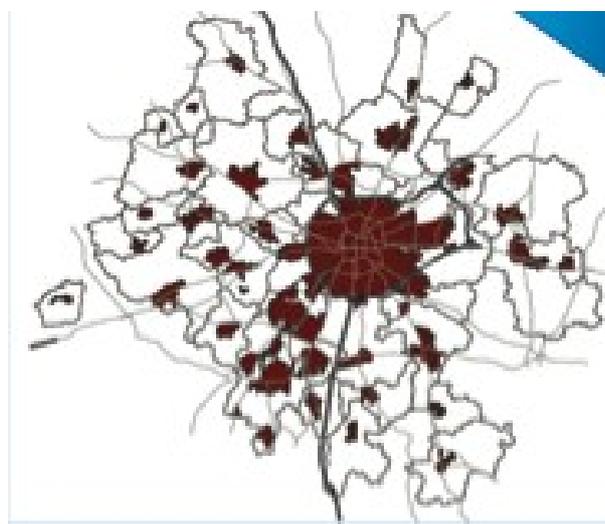
A) Urbanisme et identités

Au sein de la communauté d'agglomération rennaise, l'urbanisme est assez strict et se veut surtout maîtrisé. Rennes a ainsi développé le modèle de la « ville-archipel ». Ce modèle d'urbanisation n'est pas sans conséquences sur les perceptions identitaires des habitants et des élus de l'agglomération. Malgré des modes de vie qui tendent à s'homogénéiser à l'échelle du territoire métropolitain, l'identité métropolitaine ne semble pas très développée.

1- Rennes, modèle de « ville-archipel »

On appelle « ville-archipel » une agglomération qui s'urbanise en préservant à tout prix ses ceintures vertes. L'agglomération rennaise est considérée à ce jour comme « le » modèle en la matière. Le développement polycentrique de l'agglomération rennaise se base sur l'adoption d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui ne rogne en aucun cas l'espace rural

situé entre deux bourgs ou villes. Les zones urbanisées de l'agglomération sont donc non contigües.



Les zones urbanisées en 1999

La plupart des personnes que nous avons rencontrées étaient très satisfaites de cette manière de faire, qu'il s'agisse d'agents de la Ville de Rennes, tout comme des élus de communes de Rennes-Métropole. Les uns pouvaient tirer fierté de ce mode d'urbanisation, en le reliant à l'attention accordée au cadre de vie, une valeur revendiquée historique à la Ville de Rennes:

« Rennes ne veut pas perdre son aménagement maîtrisé du territoire, c'est ce qu'elle a construit patiemment en trente ans, pour obtenir les atouts d'une grande ville sans les inconvénients d'un gros centre urbain. »⁷⁷

Les autres perçoivent la ville-archipel comme le meilleur moyen de garder une certaine indépendance par rapport à la ville-centre:

« On parle toujours de la ville-archipel, qui est le modèle d'agglomération de Rennes. [...] les villes sont séparées les unes des autres. Et ça, ça crée des identités aussi. Surtout qu'on le protège ! »⁷⁸

⁷⁷ Entretien avec le responsable du service Projets Communication de la Ville de Rennes

⁷⁸ Entretien avec le Maire de Bruz

Il nous a donc semblé que ce mode d'urbanisation pouvait avoir certaines conséquences en matière de façonnement des identités à l'intérieur de l'agglomération rennaise. Il pourrait, entre autres facteurs, expliquer le relatif échec de la construction d'une identité métropolitaine.

2- Une identité métropolitaine encore fragile

Si on peut observer une assez forte homogénéisation des pratiques des habitants au sein du territoire métropolitain, cela ne se traduit pas forcément par l'appropriation d'une identité métropolitaine.

a) L'homogénéisation des pratiques des populations

Au cours de nos entretiens, il nous a été fréquemment avancé, un peu comme une évidence, que les pratiques des habitants de l'agglomération tendaient à s'homogénéiser, c'est-à-dire qu'en matière de pratiques culturelles ou de consommation par exemple, il n'y aurait plus de différence significative entre un habitant de Rennes et un autre de Betton. Ne pas habiter Rennes ne serait plus un handicap pour profiter des équipements culturels, comme par exemple le Théâtre National de Bretagne qui a mis en place un partenariat avec le réseau de transport métropolitain STAR pour faciliter les sorties culturelles en soirée des habitants des communes périphériques.

Il y a également l'idée que, de plus en plus fréquemment des rennais viendraient habiter dans les communes périphériques, à la fois pour des raisons de coût et de cadre de vie. Du coup, cela augmenterait les échanges entre les communes :

« Quand on regarde la réalité des déplacements domicile-travail, domicile-loisirs, et la consommation de services publics, des services commerciaux,[...] la réalité de la vie des habitants de la métropole est une réalité métropolitaine »⁷⁹.

Par contre, si les avis convergent pour dire que les pratiques tendent à être homogènes au niveau de l'agglomération, ils divergent ensuite pour ce qui est de savoir si ces pratiques

79 Entretien avec la Maire de St Jacques de la Lande

peuvent mener à un sentiment d'appartenance à la métropole, voire à une identité métropolitaine.

b) Quel sentiment d'appartenance à la métropole?

Pour certains, le niveau d'appartenance de base reste encore l'échelon communal, mais pour d'autres l'identité métropolitaine est une identité « de fait », qui n'a pas besoin d'être travaillée.

L'échelon communal serait donc une référence primordiale pour les habitants de l'agglomération. Pour les rennais, par exemple, ce sentiment semblerait voué à avoir toujours la primauté sur le sentiment métropolitain, parce qu'ils seraient moins susceptibles d'aller dans les autres communes que les habitants de celles-ci de venir à Rennes. Beaucoup d'équipement métropolitains sont situés sur le territoire de la Ville de Rennes, ce qui contribuerait à ce que les habitants ne fassent pas le lien entre le service et l'institution qui le propose.

« Les habitants font-ils le lien entre les services et l'identité? je ne crois pas encore. Et puis, un certain nombre de choses ne sont pas des réussites suffisantes, je n'ai pas peur de le dire. Par exemple, les Champs Libres, c'est un équipement métropolitain, mais je crois qu'il n'est pas vécu comme tel, il est vécu comme un équipement rennais. »⁸⁰

De plus, il est encore difficile pour la plupart de dire ce que serait l'identité métropolitaine. Il n'y a pas encore de références établies, en matière de valeurs ou d'Histoire par exemple. Alors qu'au niveau de la commune, ce patrimoine compte toujours beaucoup:

« Il y a une partie importante [des habitants] qui sont des vieux bruzois, et ils se réfèrent à une histoire de ville⁸¹. Ça marque des générations. La ville-martyr. Je sais que ça compte. [...]Ce sont des choses comme ça qui distinguent encore les communes les unes des autres. »⁸²

80 Entretien avec le Maire de Bruz

81 Un bombardement allié de 1944 a fait près de 180 morts à Bruz.

82 Entretien avec le Maire de Bruz

L'histoire de la métropole serait trop récente et trop « technique » pour avoir été assimilée par les habitants. L'identité communale supplanterait donc toujours une quelconque identité métropolitaine, parce que les habitants ne sauraient pas quoi rattacher à l'agglomération, à part des services techniques, qui ne seraient pas suffisants pour se sentir appartenir au territoire métropolitain dans son ensemble.

Pour d'autres au contraire, ce sentiment d'appartenance à l'agglomération serait beaucoup plus simple que l'appropriation d'une identité communale. Ils mettent alors en avant le fait (peu contesté au demeurant) que l'attractivité des villes de l'agglomération soit principalement dûe à leur proximité avec Rennes. La ville-centre et l'agglomération feraient partie des raisons principales pour lesquelles les habitants aiment leurs villes. De plus, on nous a donné plusieurs fois l'exemple des habitants de l'agglomération en vacances, qui répondraient tous « Rennes » à la question « D'où venez-vous? », comme une preuve que l'identité métropolitaine est assimilée. Cependant, on peut se demander si il est légitime de parler d'identité et de sentiment d'appartenance juste parce que cite la grande ville la plus proche de son domicile ? Il pourrait s'agir avant tout de pragmatisme, plutôt que de la fierté d'habiter l'agglomération rennaise. Des habitants de villes non métropolitaines mais proche de Rennes répondent probablement la même chose quand on leur pose cette question.

Enfin, pour les tenants de la réalité du sentiment métropolitain, ce dernier ne serait pas du tout incompatible avec le sentiment d'appartenance à l'échelon communal. Les deux appartenances cohabiteraient, dans une logique de double appartenance. De plus, le besoin absolu d'une référence identitaire communale serait surtout un discours d'élu, plus prescriptif que le reflet d'un sentiment réel des habitants⁸³ :

« Aujourd'hui, ceux qui parlent beaucoup d'identité communale, ce sont les élus, plus que les habitants. Ce sont les Maires qui parlent d'identité communale, ce sont les maires qui disent que leurs populations sont très attachées à l'identité de leur commune et au fait de ne pas se faire « bouffer » par Rennes-métropole »⁸⁴

83 Sur les usages rhétoriques de la proximité au sein de l'intercommunalité, voir DESAGE (F.), 2005, « La proximité pour s'isoler », in LE BART et LEFEBVRE (dir.) *La Proximité en politique*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes.

84 Entretien avec le Maire de St Jacques de la Lande

Ainsi, il apparaît qu'il n'y a pas de consensus en matière d'identité et d'appartenance à l'échelon communautaire. Cependant, l'identité métropolitaine paraît encore bien fragile. Peut-être le territoire métropolitain manque-t-il d'incarnation ? Dans ce cas encore, l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires pourrait contribuer à forger une identité à cet échelon.

Plus proche de nous, l'intégration communautaire est sur le point de se renforcer avec la mutualisation des services. Quels pourraient être les conséquences de cette mutualisation en terme d'identité, de ressenti pour les populations et les élus communaux ?

B) La mutualisation, un renforcement de l'axe communauté d'agglomération / ville-centre?

La mutualisation des services concerne *a priori* principalement la communauté d'agglomération et sa ville-centre, même si il a été décidé qu'à Rennes une approche plus globale serait étudiée, qui impliquerait les autres communes volontaires. Malgré cela, le risque est que la mutualisation renforce le sentiment au sein des autres communes qu'une agglomération, c'est d'abord et surtout sa ville-centre. La construction de l'intercommunalité se heurte, d'une manière générale, à l'impératif grandissant de proximité en politique.

1- L'impératif de proximité

Derrière cet impératif de proximité brandi par les élus locaux, et plus spécialement municipaux, se pose surtout la question de l'inévitable renforcement de l'intercommunalité et de ses conséquences sur le rôles des communes. Pour ce qui est de la communication, il y a encore deux échelons bien distincts, mais pour les autres services l'intercommunalité peut être perçue comme un outil technocratique coupé des volontés des administrés.

a) Les deux échelons de la communication

D'une manière générale, nous avons pu constater au cours de nos entretiens que les

élus des villes périphériques ne craignent pas que leur communication passe « sous la coupe » de celle de Rennes avec la mutualisation des services. Il paraît en effet évident qu'elles garderont une communication propre au niveau communal, car la communication métropolitaine n'a pas vocation à se substituer à la communication de ces villes. La commune doit continuer à communiquer sur ses compétences. Une collectivité locale telle que celle-ci ne peut déléguer sa communication et les discours d'imputation qu'elle contient à l'échelon supérieur que serait l'intercommunalité. Les élus ne peuvent se permettre de ne pas délivrer « eux-même » leur propre message à leurs électeurs, et de laisser ce travail à une institution aux représentants non élus du suffrage universel direct. On peut prendre l'exemple d'une ville comme Bruz, qui communique beaucoup sur les méthodes participatives mises en place par la nouvelle équipe municipale.

La mutualisation des services Communication ne pose donc pas de problème de principe aux communes périphériques. Là où cette mutualisation peut amener quelques questions, c'est pour la communication de la Ville de Rennes. La proximité, à l'échelle rennaise, ce sont les quartiers. La ville est organisée en mairies de quartiers, et l'actualité de ces derniers tient une bonne place dans le journal municipal. Dès lors, il apparaît compliqué, d'un point de vue politique, de supprimer totalement *Le Rennais*... Qu'advierait-il de la communication de proximité de la Ville de Rennes ? Elle n'a pas vocation à figurer sur un support distribué à l'agglomération toute entière. Si elle venait à disparaître, mutualiser les services reviendrait presque à défaire l'organisation en quartiers de la ville. S'il n'y avait plus de support pour contribuer à faire exister ces quartiers, il est possible que le sentiment d'appartenance qui s'y rattache diminue ou disparaisse.

Ainsi, en ce qui concerne la maîtrise de la communication, la mutualisation des services ne génère pas de craintes particulières, car la communication reste une compétence très politique, très liée au suffrage universel direct. Il n'en va pas forcément de la même sérénité pour les autres services concernés par la mutualisation.

b) *L'échelon communautaire, « institution de l'anti-proximité »*⁸⁵

L'impératif de proximité peut s'opposer à la construction de l'intercommunalité dans

85 DESAGE (F.), 2005, « *La proximité pour s'isoler* », in LE BART et LEFEBVRE (dir.) *La Proximité en politique*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes.

le sens où elle est souvent perçue comme une institution très technocratique, éloignée des préoccupations de ses administrés, de part le mode de désignation de ses représentants, les compétences dont elle a la charge et la faible publicité de ses enjeux et débats⁸⁶. On a retrouvé cette idée aussi dans nos entretiens:

« Il y a un risque réel, c'est que la vision de la grande ville, renforcée par une vision un peu technocratique de l'agglomération, tourne le dos à la proximité et à l'intérêt de la proximité. C'est évident que les choses que l'on fait ici, les démarches participatives, au niveau de l'agglomération, ce n'est pas impossible mais c'est ingérable.[...] On bascule vite dans le mode descendant traditionnel »⁸⁷

Il y a donc une peur des élus que le renforcement de l'échelon communautaire brise les élans propres à chaque commune. La mutualisation comme elle l'est envisagée serait plutôt une mutualisation de moyens, c'est à dire certainement une mutualisation des moyens de la mise en oeuvre. Or, si pour beaucoup de choses, l'orientation des politiques à mener se faisait déjà au niveau intercommunal, la mise en oeuvre restait encore parfois du ressort des équipes communales. Ce que peuvent redouter les maires des petites communes de l'agglomération, c'est de ne plus avoir d'autres fonctions que celles d'un « super-fonctionnaire » :

« [Rennes] est quand même une agglomération qui a un projet social de territoire: on affirme l'importance de l'accès à la culture pour tous, à la formation, l'importance de la diversité... Tout ça, c'est bien, mais qui le met en oeuvre? ça ne peut se mettre en oeuvre que dans la proximité. C'est pour ça que le jour où l'on supprimera l'implication des élus de proximité, je deviendrai une sorte de super-fonctionnaire. »⁸⁸

La mutualisation peut donc faire peur aux maires métropolitains au sens où elle mutualise les moyens de la mise en oeuvre. Ils n'ont pas véritablement d'anxiété concernant la communication car ils restent persuadés qu'à leur niveau une communication reste indispensable, intouchable même, car ils sont élus du suffrage universel direct. Pour autant,

86 Ibid.

87 Entretien avec le Maire de Bruz

88 Entretien avec le Maire de Bruz

il n'en ont peut être pas moins peur de perdre de la légitimité à s'exprimer s'il s'avérait que, par le processus de mutualisation des autres services, ils ne soient plus véritablement acteurs de la mise en oeuvre des politiques.

Ceci pose alors la question de la place des communes au sein de l'agglomération et du rôle qu'elles peuvent jouer dans la mutualisation des services.

2- La place des communes périphériques

Tous les maires des communes que nous avons pu rencontrer ont loué la dynamique communautaire. Cependant, le maire de Bruz, ville de près de 15 000 habitants (troisième communes de l'agglomération en terme d'habitants), a abordé un aspect de l'intercommunalité jusque-là un peu passé sous silence : le sentiment d'une prédominance de l'axe Rennes-Métropole – Ville de Rennes au sein de la communauté d'agglomération. Aux yeux de ce maires, une mutualisation de services qui ne concernerait que la communauté d'agglomération et la ville-centre ne ferait que renforcer cet axe et serait un handicap pour faire exister réellement l'agglomération:

« La mutualisation, au démarrage, concernait Rennes et la Métropole. Un certain nombre d'élus, dont moi, a réagi en disant qu'on n'allait pas renforcer un axe Rennes – Rennes Métropole et lutter ensuite pour dire « On est une métropole ». On s'est dit que la mutualisation devait concerner tout le monde. »⁸⁹

La mise en place d'une plate-forme de services répondrait donc en partie à cette exigence. Elle permettrait aux communes de tirer profit de la mutualisation, tout en restant maîtresses de la mise en oeuvre, puisqu'elles le feraient en passant commande à Rennes-Métropole de prestations précises et qu'elle payeraient.

Cependant, pour le maire de Bruz, ce système n'est pas encore satisfaisant, car il place les communes dans une position de simples consommatrices de services. Il considère qu'il y aurait, au sein des équipes bruzoises, des agents ayant des compétences dignes de les faire intégrer la plate-forme. Cela permettrait en outre à la commune de Bruz de faire des économies :

⁸⁹ Entretien avec le Maire de Bruz

« Ici on a quelqu'un qui s'occupe des marchés publics, qui sont le casse-tête de la plupart des communes. On a une taille de commune qui fait qu'on a pu investir là et avoir un spécialiste. Quand il aura mis en place l'ensemble des marchés pour Bruz, il aura du temps. Pourquoi notre homme des marchés n'entrerait pas dans le pool, comme quelqu'un de la Ville de Rennes ou de Rennes Métropole ? Nous, on continuerait à le payer pour la part qu'il fait ici, mais le jour où il dégagera ¼ de son temps pour la mutualisation, on ne le paierait plus que ¾ de temps. »⁹⁰

Il y a tout de même un empêchement à mettre en place un système tel que celui-là : l'appartenance des agents et leur rémunération. Pour le moment, il n'est pas prévu par la loi de pouvoir faire autrement que de les muter à la communauté d'agglomération, qui les rémunèrera. Donc, dans l'état actuel de la législation, la mutualisation ne peut pas permettre aux communes de faire des économies en gardant leurs agents mais en les mettant à temps partiel à disposition des autres sur la plate-forme des services.

Au-delà de ces problèmes pratiques de mise en oeuvre, ce qu'on peut retenir de notre entretien avec le maire de Bruz, c'est qu'il y aurait, de la part des communes communautaires les plus grosses, la volonté de représenter un contre-poids à la commune de Rennes au sein de l'agglomération. Ces villes souhaiteraient plutôt une mutualisation qui tienne compte des autres communes, qui ne mène pas au renforcement de l'axe Rennes – Rennes-Métropole. Pour ces communes, participer à la mutualisation ou, plus largement, à la construction de l'intercommunalité (au lieu de n'en être que consommatrices) est un moyen d'accéder à la reconnaissance au sein de l'agglomération.

La mutualisation peut être vécue comme un renforcement de la prépondérance de la Ville de Rennes au sein de la communauté d'agglomération par les autres communes qui la composent, surtout si elles n'ont pas la possibilité d'y prendre part d'une manière plus active que ce qui est prévu pour le moment. La mutualisation n'est pas le transfert de compétences, elle ne met pas forcément les communes sur un pied d'égalité. Pour se protéger d'une éventuelle domination de l'axe Rennes – Rennes Métropole, les élus des communes peuvent mettre en avant l'impératif de proximité. La proximité ne se pose pas

⁹⁰ Entretien avec le Maire de Bruz

alors en opposition à la construction communautaire, mais elle vient souligner qu'il y a certaines choses que les élus ne sont pas prêts à déléguer à l'échelon communautaire car elles renvoient directement au statut même d'élu du suffrage universel direct.

Il apparaît donc que le premier échelon d'appartenance étant encore communal, la communication ne peut pas encore être uniquement communautaire, du moins du point de vue des maires, qui ne sentent pas leurs communications menacées par la mutualisation. Celle-ci est perçue comme une bonne chose pour augmenter le rayonnement de l'agglomération, mais les élus des communes avancent qu'elle ne se substituera jamais à la communication municipale car elle ne pourrait répondre à l'impératif politique de proximité. Cependant, la mutualisation des autres services peut être perçue comme une atteinte par les maires des autres communes, ainsi le processus pourrait être freiné ou bloqué si elles avaient l'impression que l'intercommunalité ne se construit que selon les orientations souhaitées par la ville-centre.

CONCLUSION

La mutualisation est un autre moyen de construire l'intercommunalité. Elle semble offrir plus de souplesse que le transfert de compétences et répondre par là aux nouvelles exigences de rationalisation. Mais le consensus apparent autour de cette question ne doit pas faire oublier que sa mise en oeuvre ne va pas aller sans poser de problèmes. Ces problèmes seront sans doute différents de ceux qui peuvent être posés par le transfert de compétences, cependant la question du coût de l'intercommunalité ne sera pas nécessairement tout à fait résolue par la mutualisation de services.

Pour ce qui est de la communication, la mise en commun des services de la ville-centre et de l'agglomération consisterait à déléguer à l'échelon communautaire une partie de cette activité. Cette mise en commun sera sans doute partielle, car tout n'est pas mutualisable en communication. Si les communes sont prêtes à faire des efforts pour ce qui est du rayonnement du territoire, les élus ne sont bien sûr pas disposés à déléguer ce qui concerne leur travail sur le terrain. La communication reste fortement liée au territoire d'élection.

Ce travail donne un aperçu général du processus débutant de mutualisation de services à Rennes. Il peut être perçu comme une bonne synthèse de départ pour continuer à suivre les évolutions du processus par la suite, mais cette caractéristique est à double tranchant, et le point de vue adopté peut sembler trop large.

En effet, au moment de mettre un point final à ce travail, il apparaît que certains aspects auraient gagnés à être développés davantage. Ainsi, il est peut-être dommageable que la recherche ne soit pas plus axée sur l'articulation des deux enjeux de rayonnement et de proximité en matière de communication institutionnelle, et sur l'impact que la mutualisation des services communication pourrait avoir sur ces derniers.

Les vicissitudes de la recherche d'un sujet en accord avec nos centres d'intérêts et le thème du séminaire ont fait que le retard pris au départ a pu être pénalisant par la suite. Certains aspects du sujet abordés dans ce travail ne faisaient pas partie de nos questionnements de départ et de nos premières problématiques. Ils se sont ajoutés après, au fur et à mesure de l'avancement de la réflexion, parfois trop tard pour les approfondir comme nous l'aurions voulu. De même pour l'approfondissement théorique, des lectures supplémentaires auraient été utiles, notamment pour ce qui concerne les jeux d'identités au niveau des territoires. Pour autant, il nous paraissait dommage de ne pas du tout aborder ces sujets, voyant au fur et à

mesure de l'avancée de notre travail le poids non négligeable de leur importance par rapport à la mutualisation des services communication.

Les difficultés auxquelles nous avons dû faire face pour cette recherche sont donc celles-ci : une définition de l'objet un peu trop tardive et ensuite, des tâtonnements persistants pour en cerner les tenants et les aboutissants les plus intéressants afin de déterminer des axes de recherche plus précis et pertinents. Mais enfin, le stade réflexif où en était le processus de mutualisation, les hésitations des acteurs à nous parler (parce qu'ils ne savaient pas, ou parce qu'ils ne voulaient pas) ne permettaient peut-être pas d'aboutir de manière tout à fait satisfaisante.

Il serait intéressant de continuer à suivre les évolutions du processus de mutualisation des services, et plus particulièrement des services communication. Les choix qui seront faits en matière de personnels, de publications ou autres seront révélateurs des choix d'orientation donnée à la communication de l'agglomération, mais aussi à celle de la ville.

De même il pourrait être très intéressant de se pencher sur les débats concernant la démocratisation de l'intercommunalité. Ce débat a été relancé tout dernièrement par le comité Balladur qui a proposé d'élire les conseillers communautaires au suffrage universel direct. Une telle démocratisation ne serait probablement pas sans effets sur la communication intercommunale. L'intercommunalité ne serait plus un espace de collaboration entre communes mais une réelle nouvelle collectivité locale, et l'élection au suffrage universel direct de ses conseillers introduirait un supplément de politisation dans ses débats. Cela aurait des conséquences en matière de formulation du message communicationnel. Peut-être la communication de l'agglomération serait-elle alors moins axée sur les compétences et plus sur un « projet de territoire » ? Enfin, il serait intéressant de voir ce que cette démocratisation impliquerait en matière de mutualisation de services et en terme de positionnements communaux.

BIBLIOGRAPHIE

Sources primaires :

Ouvrages et articles

BEAUDOUIN (P.) PEMEZEC (P.), 2005, *Le livre noir de l'intercommunalité*, Edition Beaudouin

MENU (S.), 2009, « Interco: Eloge de la Mutualisation », Editions Territorial, collection « Essais »

Dossier « *L'intercommunalité: ce qui doit changer* », in Pouvoirs Locaux n°72 I/2007 (mars)

Article « *La définition de l'intérêt communautaire* », in La Lettre de l'ARIC, Juin 2008, n°207

Article de Presse locale

Le Mensuel de Rennes, n°1 (mars 2009) : « Rayonnement Capital »

Sites internet

Association des Communautés de France : www.intercommunalités.com

Comité pour la réforme des collectivités locales : www.reformedescollectiviteslocales.fr

Communauté d'agglomération de Rennes-Métropole : www.rennes-metropole.fr

Les 1000 de l'Ouest, sites des professionnels de la communication, du marketing et des médias du Grand Ouest : www.les1000delouest.com

Site de l'INSEE : www.insee.fr

Site du projet d'aéroport du Grand Ouest : www.aeroport-grandouest.fr

Site participatif consacré au développement durable mis en place par Rennes-Métropole dans le cadre de la campagne de communication « Vivons tous tout mieux » : www.toutmieux.com

Ville de Rennes : www.rennes.fr

Rapports

COUR DES COMPTES, 2005, « *L'Intercommunalité en France : rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés* », Paris, Les éditions des journaux officiels

DALLIER (P.), 2006, *Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, Rapport d'information n° 48 (2006-2007) fait au nom de l'Observatoire de la Décentralisation (Sénat)

MARITON (H.), 2005, *Rapport sur l'évolution de la fiscalité locale*, rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale (Assemblée Nationale)

Ouvrages et articles universitaires:

DESAGE (F.), 2005, « La proximité pour s'isoler », in LE BART et LEFEBVRE (dir.) *La Proximité en politique*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes.

KERROUCHE (E.), 2008, *L'intercommunalité en France*, Paris, Monchrestien, collection Clefs

LE BART (C.), 1992, *La rhétorique du maire-entrepreneur*, Paris, Pédone

LE BART (C.), 2000, « Les bulletins municipaux, une contribution ambiguë à la démocratie locale » in *HERMES* 26-27, p 175 à 184

LE BOHEC (J.), 1994, *Le « rôle démocratique » de la presse locale à travers l'étude des rapports entre élus municipaux et localiers*, Université de Sciences Politiques Rennes, thèse de doctorat.

LEGRAVE (J.B.), 1987, *La Communication de la Ville de Rennes*, Paris, Université Paris 1, mémoire de DESS

LE SAOUT (R.), MADORE (F.) (dir.), 2004, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes, collection Espaces et Territoires.

NEVEU (E.), 2001, *Sociologie du journalisme*, Paris, La Découverte

RANGEON (F.), 2005 « Peut-on parler d'un intérêt général local? », in LE BART et LEFEBVRE (dir.) *La Proximité en politique*, Rennes, Presse Universitaire de Rennes.

ANNEXES

Annexe 1 : Panel des entretiens

Annexe 2 : Affiche de la campagne de communication « Tous les talents se croisent à Rennes »

Annexe 3 : Les 20 propositions du Comité pour la réforme des collectivités territoriales

Annexe 1 : Panel des entretiens

Élus :

M. Philippe Caffin, maire de Bruz, Vice-président de Rennes-Métropole délégué à l'insertion,
25 mars 2009, Hôtel de Ville de Bruz, 1 heure.

M. Michel Gautier, maire de Betton, Vice-président de Rennes-Métropole délégué à la communication et à la démocratie intercommunale,
6 avril 2009, Hôtel de Ville de Betton, 25 minutes.

M. Emmanuel Couet, maire de St Jacques de la Lande, Vice-président de Rennes-Métropole délégué à l'aménagement et l'habitat,
14 avril 2009, Hôtel de Ville de St Jacques de la Lande, 30 minutes.

Direction Générale des Services de Rennes-Métropole :

Mme Christine Le Goff – Page, chargée de mission auprès du Directeur Général des Services,
2 avril 2009, entretien informel à l'Hôtel de Rennes-Métropole, environ 20 minutes.

Direction de la Communication et de l'Information de Rennes-Métropole :

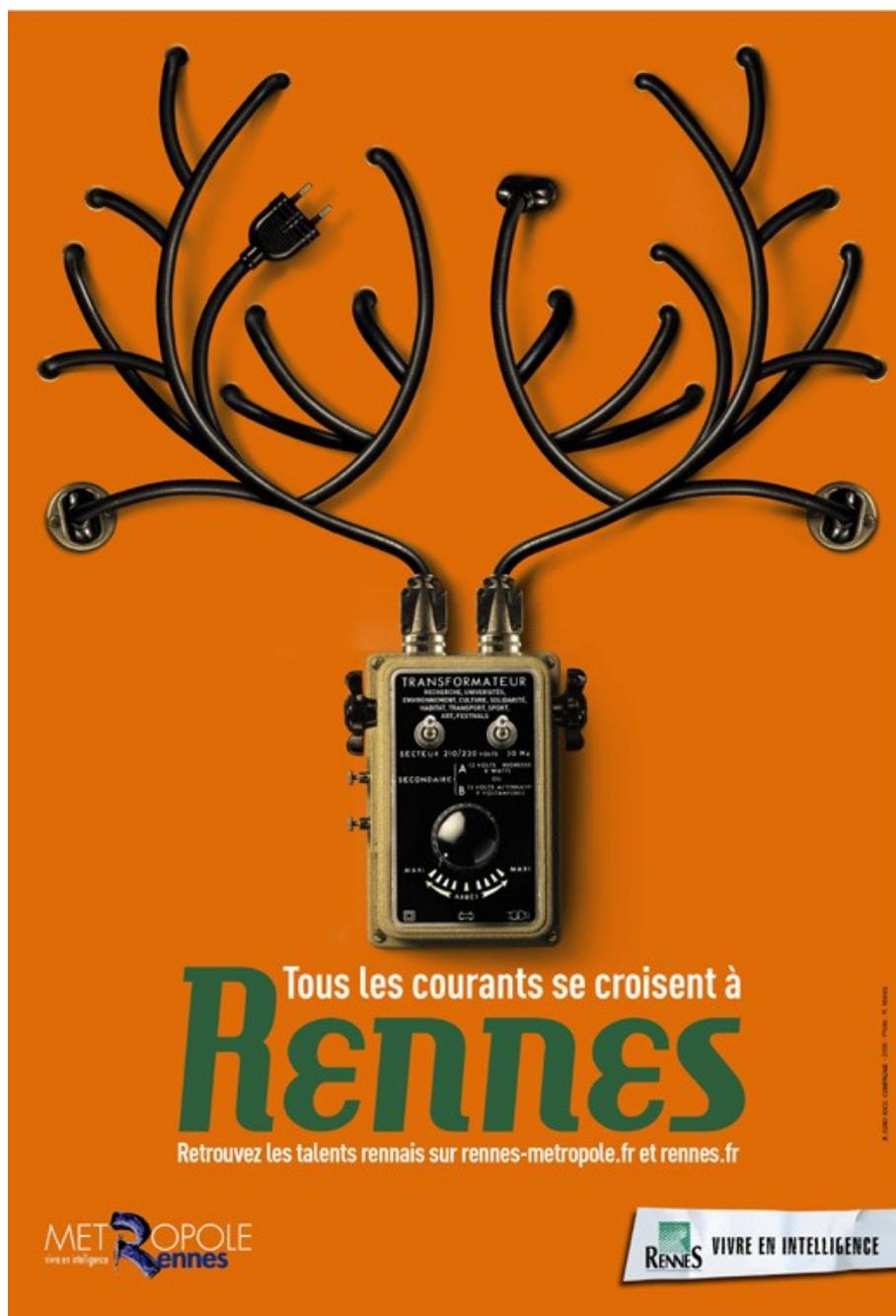
M. Vincent Aubrée, directeur de la communication de Rennes-Métropole,
24 avril 2009, Hôtel de Rennes-Métropole, 55 minutes.

Service communication de la Ville de Rennes :

M. Gilbert Lebrun, responsable du service Projets Communication,
26 février 2009, Service communication de la Ville de Rennes, 50 minutes.

Mme Isabelle Audigé, rédactrice en chef du *Rennais*,
9 mars 2009, Service communication de la Ville de Rennes, 35 minutes.

Annexe 2 : Affiche de la campagne de communication « Tous les talents se croisent à Rennes »



Annexe 3 : Les 20 propositions du comité Balladur, pour la réforme des
collectivités locales

Proposition n° 1 : favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.

Certaines régions françaises sont moins peuplées que leurs homologues européennes, et leur périmètre est parfois contesté. L'objectif est de leur donner une taille critique de 3 à 4 millions d'habitants. Pour faciliter les regroupements de régions, il est proposé de simplifier la législation en prévoyant que suffiront, dans les régions qui le souhaitent, soit l'assentiment des conseils régionaux, soit un référendum. Pour les modifications des limites des régions, il est proposé que le vote du Parlement ne soit plus requis mais que suffisent les délibérations concordantes des régions et départements concernés, assorti d'un avis favorable des conseils généraux des départements de chaque région.

Proposition n° 2 : favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.

Il n'existe, dans le droit actuel, aucune disposition prévoyant la procédure à suivre lorsque deux départements, ou plus, souhaitent se regrouper. Or, certains départements manifestent cette volonté. Il est donc proposé de transposer aux départements la législation envisagée pour favoriser les regroupements de régions.

Proposition n° 3 : désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.

Afin de renforcer le rôle des régions tout en les rapprochant des départements et en modernisant le mode d'élection des représentants de la population à chacun de ces deux niveaux d'administration territoriale, il est proposé de procéder simultanément à cette élection, dans le cadre d'un scrutin de liste proportionnel à deux tours assorti d'une prime majoritaire. Les listes présentées le même jour aux suffrages comporteraient autant de candidats que de sièges à pourvoir dans les conseils départementaux. Les premiers de liste seraient, dans une proportion à déterminer en fonction de la population, désignés pour siéger au conseil régional et au conseil départemental, les suivants de liste siégeant exclusivement au conseil départemental. Il s'en déduit que les cantons, même redessinés, seraient des circonscriptions électorales inadaptées. L'élection se déroulerait donc dans le cadre de circonscriptions infra-départementales, de manière à ce que l'identité des territoires continue à être prise en compte à l'échelon départemental et le soit mieux qu'elle ne l'est aujourd'hui au niveau régional.

Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.

Presque toutes les communes françaises sont membres d'un groupement de communes, mais, dans certaines régions, la carte de l'intercommunalité demeure inachevée. Il convient que les communes qui ne sont membres ni d'une communauté urbaine, ni d'une

communauté d'agglomération ni d'une communauté de communes rejoignent, avant 2014, la forme de groupement correspondant à l'importance de leur population.

Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes.

Afin de simplifier le fonctionnement des administrations locales et de diminuer le nombre des échelons d'administration, il est proposé qu'avant 2014, tous les SIVOM et SIVU soient, lorsque leur périmètre correspond à celui d'un groupement de communes, absorbés par celui-ci et que soient précisées les conditions d'adhésion des communes à des syndicats dont le périmètre ne recoupe que partiellement celui du groupement de communes auquel elles appartiennent.

Proposition n° 6 : ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.

La plupart des « pays » ont été des structures de préfiguration des groupements de communes. Ils ont, pour l'essentiel, rempli leur office. Il est donc proposé de proscrire la constitution de nouveaux « pays » au sens où le prévoyait la loi du 4 février 1995.

Proposition n° 7 : instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.

La plupart des groupements de communes exercent, en fait, des compétences très larges, en lieu et place des communes qui les constituent. Or, les organes délibérants de ces groupements ne procèdent que du suffrage indirect. Il est proposé d'étendre le champ de la démocratie locale en prévoyant que les membres de ces organes délibérants soient élus au suffrage direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux, les premiers de liste ayant vocation à siéger au conseil de l'intercommunalité et au conseil municipal de leur commune, les suivants de liste siégeant exclusivement dans leur conseil municipal. Afin que toutes les communes soient représentées dans des conditions satisfaisantes au conseil communautaire, il serait prévu que les critères démographiques de représentation seraient assortis d'une disposition permettant que chaque commune dispose au moins d'un représentant au conseil communautaire. Il se déduit de tout ce qui précède que les mandats exécutifs intercommunaux devraient entrer dans le champ de la législation relative à la limitation du cumul des mandats.

Proposition n° 8 : créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.

A/. C'est en 1966 qu'ont été créées, par la loi, les communautés urbaines. Pour donner une nouvelle impulsion aux plus importantes d'entre elles et doter notre pays d'agglomérations d'une force suffisante, il est proposé de créer, par la loi, avant 2014, un premier groupe de métropoles (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon et Rennes), auquel auraient ensuite vocation à se joindre, si elles le souhaitent, les intercommunalités remplissant les conditions posées par cette loi.

B/. Les métropoles ainsi constituées seraient des collectivités locales à statut particulier, exerçant, outre certaines des compétences des communes, les compétences, notamment sociales, dévolues aux départements.

C/. Soit les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles auraient la qualité de « villes », personnes morales de droit public dotées de compétences et de ressources fiscales propres et de conseils élus. Les conseillers métropolitains seraient élus sur la même liste et le même jour que les conseillers de villes, selon les modalités déjà décrites pour les autres élections simultanées recommandées par le Comité.

Soit les communes membres des communautés urbaines ou d'agglomération sur la base et dans le périmètre desquelles seraient créées les métropoles conserveraient la qualité de collectivités locales, ce qui impliquerait que soient modifiées les dispositions du cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui proscrivent la tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Dans cette hypothèse, les conseillers métropolitains seraient également élus sur la même liste et le même jour que les conseillers municipaux, selon les modalités déjà décrites.

Proposition n° 9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.

L'objectif à atteindre est, à terme, que les intercommunalités se transforment en communes de plein exercice, ce qui permettrait à la France de compter des communes fortes, en nombre raisonnable. Afin d'encourager ce mouvement, il est proposé que les aides à l'intégration soient redéployées en faveur des intercommunalités où le besoin d'intégration est le plus manifeste, qu'une date butoir soit fixée par la loi pour l'attribution de ces aides et que, passé le délai ainsi accordé aux communes pour s'engager dans la voie de l'intégration, ces aides soient gelées puis diminuent progressivement.

Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.

La France se caractérise par le nombre élevé des membres des exécutifs locaux, en particulier à l'échelon intercommunal. Il en résulte, outre des dépenses de fonctionnement parfois peu justifiées, une dilution des responsabilités. Aussi est-il proposé une réduction d'un tiers des effectifs des exécutifs intercommunaux.

Proposition n° 11 : confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.

Une fois définis les champs de compétences respectifs de chaque niveau de collectivités locales, il est proposé que les départements et les régions ne puissent intervenir que dans les domaines de compétences que la loi leur attribue, de manière à limiter les excès des financements croisés. En revanche, afin de garantir aux élus les plus proches des populations et de leurs besoins la capacité de prendre des initiatives dans les cas non

prévus par les textes législatifs et réglementaires, les communes dans leur forme actuelle, les communes nouvelles issues des intercommunalités et les métropoles exerceraient, outre leurs compétences d'attribution, une compétence générale. Par ailleurs, les départements conserveraient la faculté d'apporter leur concours aux investissements des communes.

Proposition n° 12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat.

La répartition des compétences entre collectivités locales relève de textes multiples et épars. Il est proposé que les pouvoirs publics engagent et mènent à bien avant la fin de la présente législature une révision générale de ces compétences permettant de distinguer les compétences qui doivent demeurer partagées entre plusieurs niveaux d'administration locale, celles qui doivent être attribuées de manière exclusive à une seule catégorie de collectivités locales et celles qui sont susceptibles de faire l'objet de délégations de compétences.

Proposition n° 13 : prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités locales soient supprimés.

Plus d'un quart de siècle après les grandes lois de décentralisation, l'Etat n'en a pas encore tiré les conséquences en termes d'organisation de ses services déconcentrés et de nombreux doublons subsistent, qui compliquent les procédures de décision et en alourdissent le coût. Il est proposé que chaque fois que l'Etat continue à intervenir dans une matière relevant des compétences exclusives des collectivités locales, il supprime les services ou parties de services déconcentrés correspondants.

Proposition n° 14 : définir, dans le cadre d'un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d'évolution de la dépense publique locale.

On peut regretter que, compte tenu de son importance, la dépense publique locale demeure mal connue et ne soit évoquée devant le Parlement qu'à l'occasion du débat d'orientation budgétaire. Pour la clarté du débat démocratique et pour l'information des gestionnaires locaux, il est proposé que le Parlement organise chaque année un débat sur ce point et que celui-ci soit alimenté par un constat mis au point par une instance ad hoc chargée de définir, sous le contrôle du Parlement, des indicateurs de performance et un guide de bonnes pratiques dans la gestion des finances locales. Les collectivités locales seraient ainsi mieux éclairées sur les conséquences de leurs dépenses et notre pays mieux à même de veiller à la cohérence de ses engagements européens.

Proposition n° 15 : réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans.

Actuellement, les bases foncières des impôts directs locaux sont celles fixées en 1970. Il est proposé que la révision de ces bases fasse partie de la réforme globale des collectivités locales, qu'elle s'effectue en fonction de valeurs locatives administrées qui tiennent compte du marché immobilier, que la loi encadre les transferts de charges en résultant pour

les contribuables, mette en place un mécanisme d'étalement de ces transferts de charges sur plusieurs années et établisse une procédure automatique de réévaluation tous les six ans.

Proposition n° 16 : compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

La suppression annoncée de la taxe professionnelle et sa nécessaire compensation, qui représente un enjeu de quelque 22 milliards d'euros pour les collectivités locales, ont conduit le Comité à réaffirmer son attachement à la persistance d'un lien fiscal entre les entreprises et les collectivités sur le territoire desquelles elles sont implantées. Après avoir examiné les différentes options possibles, le Comité a écarté l'idée d'un partage d'impôts nationaux et celle d'une taxation de la consommation d'énergie, qui frapperait également les ménages. Il propose, afin d'assurer la neutralité de la réforme pour les finances publiques, ce qui nécessite une ressource de 8 milliards d'euros, qu'outre la part foncière, réévaluée, de la taxation des entreprises, celles-ci soient imposées en fonction de la valeur ajoutée qu'elles dégagent, le taux de cette taxation, qui serait affectée aux collectivités locales, ne pouvant excéder un plafond fixé à l'échelon national. Le reste à combler pour les collectivités locales serait financé sous la forme de dotations budgétaires et du transfert de divers impôts indirects, comme la taxe supplémentaire sur les conventions d'assurance.

Proposition n° 17 : limiter les cumuls d'impôts sur une même assiette d'imposition.

Quelque 39 000 entités distinctes disposent, en France, de la capacité de lever l'impôt. Il en résulte une opacité du système fiscal qui nuit à l'exercice de la démocratie locale. Aussi est-il proposé d'éviter qu'un trop grand nombre de niveaux de collectivités locales ne disposent du pouvoir de fixer le taux d'impositions reposant sur une même assiette, tout en laissant à chaque niveau de collectivités locales la possibilité de fixer librement le taux d'au moins une imposition. La répartition proposée par le Comité se rapproche de cet objectif, tout en tenant compte du volume des dépenses exposées par chaque catégorie de collectivités locales.

Proposition n° 18 : créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.

La Ville de Paris et les trois départements de la « petite couronne » rassemblent plus de six millions d'habitants. Au sein de cet ensemble, les besoins de coordination des politiques publiques sont criants et la voie de la coopération intercommunale n'y a jamais été empruntée, à la différence des communautés urbaines qui existent dans les autres zones urbanisées de notre pays. Aussi est-il proposé, afin de permettre l'émergence d'une grande métropole nouvelle, de créer en 2014, à l'issue d'une consultation publique appropriée, une collectivité locale spécifique, dotée de compétences d'attribution qui seraient celles des départements supprimés et des intercommunalités les plus importantes qui s'y trouvent. Les communes comprises dans le périmètre du « Grand Paris » conserveraient leur qualité

de collectivités locales ainsi que le mode de scrutin actuel pour la désignation de leurs conseils municipaux. Les conseillers du « Grand Paris » seraient élus, dans le cadre de circonscriptions découpées à l'intérieur des départements actuels, au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire, les premiers de liste siégeant au conseil régional et les suivants de liste au conseil du « Grand Paris ».

Proposition n° 19 : modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse.

Tant que l'élection de l'Assemblée de Corse reste distincte de celle des assemblées départementales, des modifications à la loi existante, en ce qui concerne la prime majoritaire et les conditions de maintien ou de fusion des listes, permettraient la constitution d'une majorité au sein de cette Assemblée.

Proposition n° 20 : instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique.

Contrairement à la règle applicable en métropole qui veut qu'une seule collectivité locale administre un même territoire, les départements d'outre-mer ont également le caractère de régions. Les inconvénients qui en résultent sont nombreux, en termes d'exercice de la démocratie locale et de coût de fonctionnement. Il est proposé que ces départements soient administrés, après consultation des électeurs, par une assemblée unique.

*

Les propositions n° 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19 et 20 ont été adoptées à l'unanimité des membres du Comité.

La proposition n° 3 a été adoptée par la majorité du Comité, MM. Mauroy et Vallini votant contre et M. Verpeaux s'abstenant.

Le A et le C de la proposition n° 8 ont été adoptés à l'unanimité des membres du Comité ; le B a été adopté à la majorité des membres du Comité, MM. Mauroy, Vallini et Julliard votant contre.

La proposition n° 11 a été adoptée par la majorité du Comité, MM. Mauroy et Vallini votant contre et MM. Julliard, Verpeaux et Casanova s'abstenant.

La proposition n° 18 a été adoptée par la majorité du Comité, MM. Mauroy et Vallini votant contre.