

EVALUATION ET PERSPECTIVES DES CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES

Commission "Equipements généraux et Environnement "

Session plénière du 17 septembre 2007

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

SOMMAIRE

VERS UNE SECONDE GENERATION DE CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES.....	3
1 DE 1976 A LA MISE EN PLACE DES CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES : 30 ANS D'ACTION REGIONALE.....	3
2 AVIS DEJA EMIS PAR LE CESR SUR LA POLITIQUE DES CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES.....	5
3 2007 : LA PREPARATION D'UNE SECONDE GENERATION DE CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES.....	6
4 QUESTIONS-CLES.....	7
5 LES PRECONISATIONS DU CESR.....	8
5.1 UNE POLITIQUE DE LA REGION VOLONTARISTE, AVEC DES PRIORITES REGIONALES.....	8
5.1.1 Affirmer des priorités régionales fortes.....	8
5.1.2 Promouvoir des actions innovantes.....	9
5.1.3 Des taux de subvention "raisonnables" pour une intervention régionale significative....	10
5.2 DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT SOUVENT A REDYNAMISER.....	11
5.2.1 Une force de proposition nécessaire, qui doit arriver à maturité.....	11
5.2.2 Des relations avec les élus à clarifier.....	11
5.3 PROMOUVOIR UNE AUTHENTIQUE VISION PROSPECTIVE.....	12
5.3.1 La population des Pays de la Loire devrait augmenter de 400 000 habitants d'ici 25 ans	12
5.3.2 Un exemple de réflexion construite, approfondie et pédagogique : la démarche de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique.....	12
5.3.3 Mettre à disposition des outils modernes.....	12
5.4 UNE ACTION LOCALE EN COHERENCE AVEC SON ENVIRONNEMENT TERRITORIAL.....	13
5.4.1 Avoir une vision régionale des équipements existants et des projets.....	13
5.4.2 Disposer d'un avis technique à même d'apprécier la pertinence de l'implantation des projets.....	13
ANNEXES	
- Carte des Contrats territoriaux uniques et des contrats territoriaux d'agglomération.....	14
- Modes de calcul des dotations régionales.....	15
- Un outil fondamental : le programme local de l'habitat (PLH).....	16
- Profiter du cadre des CTU pour promouvoir des actions innovantes : un exemple en faveur du logement.....	17

EVALUATION ET PERSPECTIVES DES CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES

Commission "Equipements généraux et Environnement"
Rapporteur : M. Etienne BABU

Session plénière du 17 septembre 2007

VERS UNE SECONDE GENERATION DE CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES

Comme l'a annoncé le Président du Conseil régional, dans son rapport sur le développement territorial, lors de la session de janvier dernier, 2007 est l'année où la Région va évaluer sa politique de CTU décidée en décembre 2004 et va définir la seconde génération de CTU qui sera lancée en 2008.

Il s'agit d'une action régionale majeure parce qu'elle intéresse très concrètement les territoires et la vie de leurs habitants, même si budgétairement son poids n'est pas le plus élevé. L'apport de la Région est souvent déterminant pour la réalisation de certaines opérations. En deux années (2005 jusqu'à octobre 2006) 52 contrats (ou avenants) ont été signés mobilisant 151 534 600 €, intéressant 98% des ligériens, contribuant à près d'un milliard d'euros d'investissements (cf. carte en annexe 1).

Le CESR entend par conséquent apporter sa contribution à la définition d'une seconde génération de mode d'intervention en faveur du développement territorial régional.

1 DE 1976 A LA MISE EN PLACE DES CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES : 30 ANS D'ACTION REGIONALE

Dès l'origine, la Région s'est vue dotée de la compétence principale de l'aménagement du territoire. Toutefois, les Départements eux aussi ont une large compétence dans ce domaine. Les Pays de la Loire, ainsi que le Centre, furent les pionniers de la mise en place d'une nouvelle politique d'aménagement territorial, caractérisée par une intervention contractuelle et dans un cadre de solidarité : les contrats de pays (1976-1980). L'objectif principal a consisté à élever le niveau d'équipements des communes rurales afin d'améliorer le cadre de vie. Ce fut aussi le lancement d'une oeuvre ambitieuse et de longue haleine : l'école de l'intercommunalité !

La crise économique s'aggravant et la baisse démographique s'accélégrant, la Région a décidé de réorienter ses efforts vers le développement économique. Apparaissent ainsi en 1980 les contrats régionaux d'aménagement rural et d'animation (CARA), devant comprendre 40% d'actions économiques. En 1986, un fonds régional pour le commerce et l'artisanat en milieu rural est créé. Après 6 années de CARA, les difficultés économiques persistant dans nombre de territoires, le soutien aux actions économiques est encore renforcé (50% du contrat). Une plus grande part à l'initiative locale est donnée en 1987, mais toujours en cohérence avec les priorités de la Région, dans le cadre de nouveaux contrats : les contrats régionaux de développement (CRD). En 1987, 75% des communes ligériennes avaient bénéficié de la politique régionale en faveur des pays.

En 1993, une nouvelle génération de CRD apparaît, se concentrant sur des pays d'au moins 15 000 habitants, se dotant d'un véritable plan de développement et intervenant en cohérence avec les politiques départementales. Le taux d'intervention de l'aide régionale est majoré de 15% dans le cas des territoires les plus fragiles. En 1995, la loi sur l'aménagement et le développement du territoire officialise pour la première fois la notion de Pays, la loi d'orientation pour l'aménagement et le

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

développement durable du territoire le confirmera en 1999, consacrant alors le bien-fondé des principes des politiques ainsi engagées. En 1997, il y a 10 ans, le budget de la Région consacrée aux CRD représente 43 MF (6,6 M€) sur un budget global de 3 800 MF (600 M€). Par ailleurs, pour sa part, le fonds régional pour le commerce et l'artisanat est doté de 3 MF (0,460 M€).

Sur la base de la réflexion du plan stratégique "Pays de la Loire 2010" défini par la Région en 1999, l'action de la Région vise alors à faire évoluer le maillage territorial des pays pour qu'ils constituent des entités socio-économiques plus fortes, en lien avec leur bassin d'emploi et leur(s) ville(s) moyenne(s) qu'il s'agit de conforter pour faire face au processus naturel de concentration des richesses et des hommes dans les agglomérations, et ainsi préserver l'équilibre du territoire. A ce titre, une nouvelle politique en faveur des villes moyennes est également lancée, donnant la priorité aux équipements structurants. Fin 2002, 20 villes moyennes étaient ainsi soutenues, une autorisation de programme de 1,5 M€ étant inscrite au budget régional pour 2003. La nouvelle génération de contrats en faveur des pays prend le nom de contrats régionaux de pays (CRP), initiés par les pays dotés d'une charte de territoire, bénéficiant alors d'une convention de développement local (CDL) et de conventions thématiques optionnelles, parmi lesquelles les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce (ORAC).

Près de 11 M€ d'autorisations de programme sont inscrits au budget primitif de la Région pour 2003 en faveur du développement local de pays et 1,6M€ en faveur des ORAC.

Fin 2004, la nouvelle majorité du conseil Régional décide d'engager une nouvelle politique en faveur des territoires en instaurant les "contrats régionaux de développement durable des territoires", appelés également, selon le cas, "contrats territoriaux uniques" (CTU) ou "contrats régionaux d'agglomération" (CRA), portant engagement sur 3 années, comme auparavant (cf. annexe 1 ci-jointe). Désormais cette politique bénéficie à l'ensemble du territoire, qu'il s'agisse des agglomérations, des espaces ruraux ou littoraux. Le dispositif des contrats uniques, comme leur nom l'indique, vise également à simplifier les modalités d'intervention de la Région, tant vis-à-vis des procédures, des règlements que du regroupement des interventions contractuelles.

"La Région n'entend pas orienter ni modifier la réflexion des acteurs locaux et des élus concernés par l'élaboration de leur projet de territoire". L'initiative locale est clairement mise au premier plan. Toutefois, la Région entend être tout aussi libre pour indiquer le cadre général des thématiques prioritaires qu'elle entend promouvoir : l'emploi et le développement économique, les solidarités humaines et territoriales, l'enjeu énergétique et l'environnement. En 2004, l'engagement financier de la Région porte sur un montant total de 225 M€ sur 3 ans.

La recherche d'équité se traduit par une dotation modulable selon les territoires : la dotation de base s'élève à 35€ par habitant. En complément, des dotations additionnelles permettent de corriger certains déséquilibres économiques, géographiques ou démographiques et donc de mieux aider les territoires en difficulté (cf. tableau en annexe 2, détaillant les modes de calcul des dotations CTU).

Après 30 ans d'action, il apparaît que la politique régionale a contribué à préserver un équilibre territorial exceptionnel, les villes et agglomérations rassemblant 60% des ligériens, tandis que 40% vivent dans les "pays".

2 AVIS DEJA EMIS PAR LE CESR SUR LA POLITIQUE DES CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES

Le Conseil régional a décidé d'instaurer les CTU lors de sa session du 17 décembre 2004. Le CESR a émis un avis très positif sur ces nouveaux contrats, considérant qu'ils répondaient largement à ses préconisations, dont il a défini les bases depuis plus de 10 ans. Il soulignait en particulier les aspects positifs suivants :

"des principes favorables à une dynamique de projet et à une émulation collective de terrain, chacun à sa place - chacun dans son rôle, le tout source d'imagination créatrice et d'innovation ;

une relation contractuelle souple et libre de part et d'autre (et donc sans ambiguïté) permettant une incitation à la qualité de chaque projet de territoire ;

des moyens ad hoc pour les mettre en œuvre depuis leur conception jusqu'à l'évaluation de leurs résultats ;

un pragmatisme gage d'efficacité, alliant lisibilité (un contrat unique) et adaptation à la diversité des situations ;

des mécanismes garants de l'équité, essentiels pour soutenir les territoires les plus fragiles, au travers des contributions additionnelles."

Toutefois, à l'examen des premiers projets de contrats et des opérations proposées, le CESR émettait déjà quelques réserves sur le risque de dérives lié à une place trop systématiquement ouverte à l'initiative locale dans le cadre d'une politique de dimension régionale :

" L'application des principes pertinents de la nouvelle politique régionale conduit toutefois le CESR à émettre une réserve sur certaines opérations d'ores et déjà proposées dans le cadre des nouveaux contrats. En effet, si l'initiative rendue aux élus locaux constitue assurément une bonne décision, le CESR met cependant en garde sur le risque de dérive des aides de la Région dans ce cadre et insiste sur la nécessité d'un examen préalable de leur pertinence."

Lors de l'examen du Budget primitif de la Région pour 2006, le CESR a rappelé ces réserves :

L'examen de l'ensemble des programmes d'actions des contrats territoriaux lancés depuis un an fait apparaître aux premiers rangs la culture et le sport (36%) et l'action économique (28%). Par ailleurs, la Région prévoit à présent que les dépenses d'investissement devront représenter au moins 90% de l'aide régionale.

Le CESR réitère son avis, plusieurs fois exprimé, souhaitant un meilleur équilibre entre la nécessaire initiative des élus locaux et une politique régionale affirmée, de nature à éviter des dérives de saupoudrage et de manque de cohérence. A cet égard, il serait souhaitable de disposer de documents afin de procéder à une analyse, aujourd'hui difficile, par type d'actions mais également par territoire.

Il est à noter aussi que la nouvelle règle obligeant à ne plus financer de frais de fonctionnement au-delà de 10% du contrat paraît bien illustrer l'intérêt d'une cohérence plus forte.

3 2007 : LA PREPARATION D'UNE SECONDE GENERATION DE CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES

A l'occasion de la présentation du budget primitif régional pour 2007, un premier bilan de la politique des CTU a été dressé, correspondant à 2 années de mise en œuvre des nouveaux contrats.

52 contrats ont été conclus :

- 9 contrats régionaux d'agglomération, dotés à ce titre de 73 M€ de crédits régionaux,
- 22 contrats territoriaux uniques, représentant une aide régionale de 59 M€,
- 21 avenants contrats territoriaux uniques aux anciens dispositifs contractuels régionaux, mobilisant au total une aide régionale de 19 M€.

Les programmes d'actions ainsi soutenus comprennent au total 1 300 actions (24 par contrat en moyenne). Selon les grandes orientations fixées lors du lancement de cette politique, la répartition des crédits régionaux contractualisés est présentée au travers de trois thématiques d'action : l'économie et l'emploi, l'environnement et l'énergie, les solidarités humaines et territoriales.

La thématique économie et emploi

Elle compte 479 projets, représentant 54 M€ de crédits régionaux contractualisés, soit 36% du total.

Deux principaux secteurs d'investissements se dégagent :

l'industrie, le commerce et l'artisanat, avec des crédits largement axés sur la création ou l'aménagement de zones d'activités (64%, soit 34 M€) ;

les équipements et aménagements touristiques (30%). Ce sont généralement des opérations de valorisation touristique d'espaces naturels (restauration de sentiers littoraux par exemple) ainsi que d'équipements touristiques (réseaux cyclables par exemple).

Les actions en faveur de l'emploi (4%, soit 2,4 M€) portent principalement sur la création ou l'aménagement de maisons de l'emploi (6 projets en cours).

La thématique environnement et énergie

Elle comprend 125 projets, représentant 8,7 M€ de crédits régionaux ainsi contractualisés, soit 6% du total. Les actions relatives au traitement des déchets représentent 4 M€ d'aides régionales (soit 46% de cette thématique).

Il convient de préciser que ne sont répertoriées dans cette thématique que les actions intéressant le traitement des déchets, l'eau, les milieux naturels et l'énergie. D'autres actions sont soutenues dans le cadre de la promotion des transports collectifs (tramway notamment) ainsi que des modes de transport "doux" (pistes cyclables, etc.) ou de nombreuses constructions répondant aux normes de haute qualité environnementale.

La thématique solidarités humaines et territoriales

Elle compte 613 projets, représentant plus de 85 M€ de crédits régionaux contractualisés, soit 56% du total.

La culture (32%) et le sport (22%) mobilisent la moitié des crédits de ce domaine d'action. Ce sont souvent des équipements dans des zones urbaines. Par ailleurs, les projets de services à la personne (16%), intéressant surtout la petite enfance, ressortent nettement. Les opérations d'aménagement urbain et paysager apparaissent également à hauteur de 16%.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Il est à noter que au sein de cette thématique "solidarités", les crédits consacrés aux transports sont importants (7 M€, soit 8%) mais sont concentrés sur trois agglomérations. Il s'agit de pôles d'échange multimodaux, d'études de faisabilité d'un tramway ou d'études pour le franchissement de la Loire.

En décembre 2007, la nouvelle politique régionale aura trois années d'existence. La Région met à profit 2007 pour procéder à l'évaluation de cette première génération de contrats en vue de définir une nouvelle génération qui sera lancée en 2008. Elle s'engage à s'appuyer sur une concertation étroite avec les partenaires internes et externes concernés. Un rapport d'orientation détaillant ces travaux sera présenté lors de la session de la Décision Modificative n°2 de 2007.

4 QUESTIONS-CLES

Quelles sont les attentes des territoires par rapport à une politique régionale d'aménagement ?

Quelles sont les actions prioritaires, qui nécessiteraient une aide renforcée ou plus adaptée ?

Quelles modalités d'intervention de la Région ?

Le cadre des CTU est-il perfectible ?

Quel est le rôle effectif des Conseils de développement (animation, mobilisation des acteurs locaux, commissions mixtes élus-société civile) ?

Quels objectifs assigner à une politique régionale de l'aménagement du territoire ?

Quelle est la place de la Région par rapport aux compétences et interventions des autres acteurs publics (Etat, Départements, grandes Villes, EPCI et communes) ? N'y a-t-il pas un véritable risque d'empilement d'interventions, source de surenchères, de doublons, de lenteurs et de perte d'énergie ?

Quelle ambition de politique territoriale peut se donner la Région ? Que peut apporter la Région ?

- répondre avant tout aux demandes de crédits des Communautés de communes ?

- cibler une aide concentrée sur des priorités correspondant à une politique volontariste de la Région, accompagnant l'action locale ? (par exemple inciter fortement à développer des réflexions stratégiques et des projets de dimension réellement intercommunale).

- inciter à la définition de programmes d'action établis en cohérence avec les dispositifs de référence : SCOT, schémas et plans d'organisation et de développement des bassins de vie, avec une vision à moyen et long termes ?

- l'aménagement du territoire ne nécessite-t-il pas d'opérer une discrimination positive en faveur des territoires où la concentration des moyens est plus faible ?

En résumé, les deux principales interrogations pourraient porter sur la définition du degré d'intervention de la Région à deux titres :

- quel équilibre trouver entre une intervention régionale très sélective (type CRD) et une intervention allant très loin dans la liberté donnée à l'initiative locale ?

- l'effet levier de la Région pour les territoires prend-il encore son sens vis-à-vis des grandes agglomérations ? Ne s'agit-il pas de purs cofinancements, que l'on souhaite éviter par ailleurs ?

L'intervention concrète de la Région peut-elle prendre des formes nouvelles ?

Ne doit-on pas promouvoir, avec des moyens significatifs, les bonnes pratiques ou celles qui innovent ? Au-delà des moyens financiers, ce sont aussi de nouvelles méthodes d'action qui peuvent apporter des solutions. (cf. les programmes locaux de l'habitat – PLH, programme d'intérêt général – PIG en faveur des jeunes)

5 LES PRECONISATIONS DU CESR

L'examen des programmes d'actions des contrats territoriaux fait apparaître un certain nombre d'opérations manifestant un effet de saupoudrage et des opérations ne correspondant pas suffisamment à une stratégie claire et cohérente, avec une vision d'avenir et une dimension intercommunale. Ce constat conduit à émettre une série de préconisations visant à adopter une démarche qui serait plus volontariste de la part de la Région, pour mettre en œuvre une politique d'aménagement territorial.

Il convient de préciser que ces observations sont encore plus marquées à l'égard des premiers contrats, ceux-ci ayant été conclus alors que la nouvelle politique venait tout juste d'être définie et votée.

5.1 UNE POLITIQUE DE LA REGION VOLONTARISTE, AVEC DES PRIORITES REGIONALES

5.1.1 Affirmer des priorités régionales fortes

Assurer une vision et une politique de la Région propres à sa dimension, conjuguées avec celles des élus des territoires

Le principe de la liberté maximum laissée à l'initiative des élus locaux pour définir le programme d'actions financé dans le cadre du CTU est un principe fort. La Région entend le confirmer pleinement. Toutefois, à ce degré d'affirmation, ce principe peut paraître excessif et contestable. Si l'initiative locale doit effectivement être à l'origine des projets, on peut également considérer que la Région a néanmoins la responsabilité, à son échelon, d'assurer une vision et une politique propres à sa dimension, qui doivent être conjuguées à celle des élus locaux. Les priorités régionales doivent naturellement marquer, à leur juste place, la conception des programmes financés par la Région. Le risque, sinon, est de réduire la vocation de la Région à celle d'un simple guichet de distribution, sans compter les effets de saupoudrage. Certes, le budget régional consacré à cette politique ne représente qu'une part secondaire de l'action de la Région en faveur de l'aménagement du territoire, mais c'est bien une constante depuis que la Région existe : l'intervention de la Région consiste à obtenir un effet de levier maximum permettant d'impulser un programme d'actions défini. La Région semble vouloir aller davantage en ce sens. Les CTU doivent devenir l'un des leviers pour mener sur les territoires des actions en cohérence avec le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT).

Des territoires de dimensions suffisantes pour y mener des actions structurantes et d'envergure

Parmi les préoccupations fortes qui doivent marquer la politique de la Région figure également le souci d'intervenir dans le cadre de territoires de dimensions suffisantes pour y mener une politique significative, structurante, s'appuyant sur un cadre d'intercommunalités d'envergure, allant, comme le prévoyait le dispositif Voynet, bien au-delà de 10 000 habitants. Bien sûr, cela implique pour les élus locaux de s'engager, de faire un choix, qui parfois peut être difficile, mais ce choix est inévitable et paraît urgent aujourd'hui, à l'heure où un minimum de solidarité territoriale passe par des dimensions plus ambitieuses, et plus opérationnelles.

La responsabilité des élus locaux est également déterminante pour la réussite de la politique des CTU

Ce souci de disposer d'une taille critique pour mettre en œuvre des projets plus ambitieux conduit aussi, sur un plan plus général, à poser la question de la part de responsabilité des élus locaux dans la réussite de la politique régionale des contrats territoriaux. Comme il a été rappelé au tout début du présent rapport, 30 ans d'action régionale ... "Ce fut aussi le lancement d'une œuvre ambitieuse et de longue haleine : l'école de l'intercommunalité ! La Région incite à développer les projets intercommunaux, par l'exigence d'une structure de gestion intercommunale. Si l'effort va dans le bon sens, il semble qu'une incitation plus forte soit nécessaire pour obtenir de meilleurs résultats et favoriser l'engagement des élus territoriaux dans cette direction. La responsabilité des élus locaux est,

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

en fait, déterminante : on entre ou on n'entre pas dans la logique de l'intercommunalité. Ce choix, cette conviction et cette ambition, certains l'illustrent d'ailleurs très positivement en saisissant l'opportunité de développer des actions d'envergure qui n'auraient pas été possibles sans l'union des forces de l'ensemble de leur territoire. Il serait sans doute utile de faire davantage œuvre de pédagogie en s'appuyant sur de telles réussites et de convaincre de l'intérêt à dépasser les réflexes de "clocher" pour s'ouvrir à de plus grandes ambitions : des équipements et des services à la population qui seraient inaccessibles à un budget communal ou même intercommunal sur un territoire trop étroit. En tout état de cause, les projets qui ne s'appuieraient pas sur une structure de gestion intercommunale ne devraient pas bénéficier de l'aide régionale aux CTU.

5.1.2 Promouvoir des actions innovantes

La politique d'aménagement de territoires constitue une excellente opportunité pour la Région pour promouvoir des actions innovantes, plus difficiles à mettre au point dans un cadre classique. Une série d'exemples particulièrement intéressants tant en faveur du logement des jeunes que pour l'environnement ou l'économie peuvent être cités pour l'illustrer.

Par exemple, créer des Programmes d'Intérêt Général (PIG) dans le cadre d'un CTU

La Région pourrait, en faveur du logement des jeunes, inciter financièrement à la mise en place du nouvel outil qu'est le PIG. Il s'agit d'un programme d'action permettant la réhabilitation d'ensembles immobiliers ou de logements. Son objectif est de promouvoir des actions d'intérêt général, afin de résoudre des problèmes particuliers dans l'habitat existant et dont la nature peut être sociale ou technique. Sur le plan social, il constitue la procédure partenariale appropriée pour traiter de problèmes spécifiques tels que, par exemple, le logement des jeunes. La réhabilitation des immeubles et logements situés dans le périmètre d'un PIG ouvre droit à des subventions majorées de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) pour les propriétaires bailleurs qui s'engagent, dans le cadre d'une convention conclue avec cet organisme, à pratiquer un loyer maîtrisé (loyer conventionné). Sur le littoral, des niches de logements disponibles pourraient également être mises à profit pour créer des formules de logements intergénérationnels, avec le soutien de l'ANAH.

Par exemple, soutenir davantage les initiatives locales de valorisation des effluents agricoles ou de co-produits du bois

Un autre exemple intéresse beaucoup le milieu agricole. Il s'agit de la valorisation des effluents agricoles par la création d'unités de méthanisation, permettant de produire avantageusement de l'énergie. Dans le même domaine, l'énergie-bois constitue une bonne opération de valorisation permettant d'alimenter des chaudières. La complémentarité rural-urbain est bien illustrée par ce type d'action. Il convient de promouvoir davantage ces opérations innovantes et dynamiques dans le cadre des CTU, notamment pour des opérations comprenant un ensemble de petites unités réparties sur le territoire.

Par exemple, promouvoir les actions en faveur de l'environnement, notamment la maîtrise du facteur énergétique

Les CTU devraient être un des moyens de conduire la politique volontariste décidée par la Région en matière de développement des énergies renouvelables, de recherche de l'efficacité énergétique et de réalisation d'économies d'énergie. Les communes et les intercommunalités doivent en effet servir de référence et démontrer que les actions dans ces domaines sont non seulement pertinentes mais économiquement viables. Elles inciteront, par là même, les citoyens et les acteurs socio-économiques à s'y engager à leur tour. A ce titre, il convient de souligner que la Région a retenu comme objectif que chaque territoire de contractualisation dispose, d'ici 5 ans, d'un ensemble résidentiel locatif social reproductible et exemplaire à la fois en terme de coût d'investissement, de consommation énergétique et d'intégration dans l'environnement. A cette occasion, il conviendrait que la réglementation

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

thermique 2005 soit rappelée et que la promotion de la réglementation 2010 soit envisagée dès sa parution.

La Région devrait aussi, par le biais des CTU, encourager les collectivités contractantes à améliorer la performance énergétique de leur patrimoine bâti en contribuant, en premier lieu, au financement de l'audit énergétique de ce patrimoine. Outre ces actions innovantes, la Région a prévu de se doter d'ici trois ans de critères d'éco-conditionnalité en matière d'énergie pour l'octroi des aides. Ceux-ci permettront de garantir la cohérence des CTU avec la politique énergétique régionale. De tels critères devront aussi être trouvés pour les autres champs environnementaux. En effet, il convient aussi de s'assurer qu'une action proposée dans le cadre d'un CTU est cohérente avec la politique de réduction de la vulnérabilité dans les zones inondables ou avec celle de préservation des zones humides, etc.

Par exemple, promouvoir l'action innovante et exemplaire menée en Mayenne en faveur du logement des apprentis en milieu rural

Les apprentis apparaissent parmi les plus mal lotis en matière de logement, surtout en milieu rural, en raison de leur mode de formation nécessitant souvent un double logement. Une réponse originale, innovante et exemplaire, a été apportée en Mayenne à l'initiative de la Chambre de Métiers, depuis les années 90 avec un remarquable succès. Elle mériterait d'être promue dans le cadre des CTU. En partenariat avec les collectivités territoriales et l'Etat, une opération a été lancée au niveau départemental "100 logements pour les apprentis" (1999-2002). Elle consiste à soutenir financièrement des propriétaires qui décident de rénover des logements et qui, en contrepartie, s'engagent à héberger des jeunes en insertion, en particulier des apprentis, à des conditions préférentielles. En pratique, pour une large part, il s'est agi de programmes de rénovation-réaménagement de logements, souvent trop grands, occupés généralement par des personnes âgées. Cette opération présente également un avantage social précieux en permettant une mixité intergénérationnelle apportant une présence humaine chez les personnes âgées et, pour les jeunes apprentis, un accompagnement social leur permettant de mieux lutter contre l'isolement et parfois de grandes difficultés d'intégration, en raison de leurs conditions de vie très spécifiques. (cf. fiche détaillée de l'opération en annexe 4).

5.1.3 Des taux de subvention "raisonnables" pour une intervention régionale significative

L'aide de la Région est-elle toujours significative ou adaptée ? L'examen des listings des projets fait apparaître des opérations où le soutien de la Région ne dépasse pas 5% ou au contraire est supérieur à 50%. Une observation portant sur 440 opérations intéressant les domaines du tourisme, du sport et de la culture, domaines représentant environ 40% des crédits de la Région mobilisés au titre des CTU, illustre cette situation. 36 opérations sont dotées d'une aide régionale dont le taux varie entre 2 et 8%, à l'inverse 46 projets bénéficient d'un appui de la Région égal ou supérieur à 50% (plus de 10% des opérations). Ces écarts sont ainsi éloignés des taux d'intervention usuels, situés entre 10 et 15%.

Le taux de la subvention régionale paraît devoir prendre véritablement son sens en fonction des enjeux que l'on considère comme prioritaires, correspondant à la politique de la Région, et en fonction de l'impulsion que l'on estime nécessaire de donner pour apporter une aide significative, étant précisé que "la politique de la Région" devrait s'entendre comme une intervention résultant de la rencontre des aspirations locales et celles de la Région, avec une priorité de principe donnée à l'initiative locale, a priori. Concrètement, il serait souhaitable de distinguer trois types d'interventions, avec un taux de subvention spécifique : l'incitation à la réalisation d'études de faisabilité et d'opportunité, le soutien aux opérations de réhabilitation et l'aide à la construction d'équipements neufs. Dans tous les cas, un plancher devrait être fixé à l'intervention financière de la Région pour une opération déterminée.

5.2 DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT SOUVENT A REDYNAMISER

5.2.1 Une force de proposition nécessaire, qui doit arriver à maturité

De création relativement récente, le Conseil de développement participe à la pratique d'une démocratie évoluée. Si l'élu détient la légitimité du pouvoir de décision conférée par l'élection au suffrage universel, le Conseil de développement est force de proposition et se positionne en amont de la prise de décision des élus, pour exprimer des avis et faire remonter les aspirations du territoire telles qu'il les perçoit. A cet égard, il doit également savoir prendre du recul pour anticiper et infléchir les tendances lourdes qui peuvent pénaliser les territoires, par exemple, réflexion et mesures à prendre sur la maîtrise du foncier et son usage, ou encore la pérennité des activités artisanales et agricoles.

Le principe de l'existence des Conseils de développement et de leurs avis est donc assurément pertinent mais on observe aujourd'hui les limites de ceux-ci au travers de leur fonctionnement. Ce constat a conduit certains Conseils de développement à concevoir d'autres méthodes de travail, notamment en organisant des réunions mixtes élus-Conseil de développement. En tout état de cause, l'apport de leur réflexion doit arriver bien en amont pour éclairer les élus à temps. Il est nécessaire également de développer une force d'animation dynamique pour pouvoir promouvoir les projets, cela implique de mettre en place les moyens nécessaires.

La Région est consciente de l'intérêt de mieux assurer le fonctionnement des Conseils de développement et elle devra s'assurer de la suffisance et de la cohérence des moyens humains et financiers qui leurs sont réservés.

5.2.2 Des relations avec les élus à clarifier

La loi est peu précise sur le fonctionnement des Conseils de développement. Leur composition et la place des élus sont très variables d'un pays à l'autre et témoignent de l'histoire de chaque territoire. Pour autant la composition même du Conseil de développement concourt beaucoup à sa crédibilité et son autorité. Plus sa représentativité des composantes socio-économiques du territoire est riche et équilibrée, meilleure est sa force de proposition et d'initiative et meilleure est, de fait, l'écoute des élus.

La diversité des pratiques observées dans les territoires se manifeste également dans la présence ou non d'élus au sein même du Conseil de développement. L'avis du CESR sur ce point est catégorique : si des relations étroites sont assurément indispensables entre élus et Conseil de développement, les responsabilités de chacun doivent demeurer claires et le Conseil de développement ne devrait pas comprendre d'élus parmi ses membres.

Les Conseils de développement mériteraient de partager davantage "les bonnes méthodes" qui font leur preuves. Une plus large promotion de ces bonnes pratiques paraît souhaitable de façon à favoriser leur généralisation. La Région pourrait donc, avec des moyens renforcés, organiser et assurer leurs rencontres périodiques, à la manière de ce qui se faisait dans le passé avec l'ADELO (association des animateurs de Pays intervenant dans le cadre des CRD).

La Région devrait veiller à ce que ces préconisations soient appliquées dans le cadre de la contractualisation des CTU.

5.3 PROMOUVOIR UNE AUTHENTIQUE VISION PROSPECTIVE

5.3.1 La population des Pays de la Loire devrait augmenter de 400 000 habitants d'ici 25 ans

Une véritable vision prospective est devenue indispensable pour éviter d'avoir à subir les évolutions, notamment démographiques, puisque l'on prévoit que les Pays de la Loire devraient gagner 400 000 habitants d'ici 2030. Face à ces défis, il est nécessaire d'inciter les territoires à avoir une vision prospective approfondie et une conception de leur action (SCOT, PLU, PLH notamment) avec une dimension plus fortement intercommunale et structurante (avec des ressources intercommunales à la mesure). Les territoires disposeront alors d'outils à la bonne échelle et agiront en cohérence avec les schémas d'aménagement que sont en particulier les SCOT, qui devraient se généraliser et devenir partout une référence. Il s'agit d'un travail préalable, et essentiel, à l'élaboration de la charte de territoire.

Pour ne pas subir les conséquences d'une action inadaptée, menée à une échelle trop réduite, il paraît donc indispensable de prévoir l'instauration d'un SCOT, puis d'une déclinaison locale qui devrait s'établir à l'échelon intercommunal (en Loire-Atlantique par exemple, il n'existe pas de PLU intercommunal, excepté à Nantes-Métropole). C'est la leçon que l'on tire de l'expérience de communes qui se sont trouvées démunies face à une forte tension démographique liée à l'évolution très rapide de leurs territoires. Les actions en matière de foncier et de logement en particulier sont caractérisées par une inertie inhérente à leur nature : contraintes administratives (complexité et lenteur des procédures), financières (budgets lourds) et délais de construction, qui imposent une véritable réflexion prospective et une stratégie débouchant sur des dispositions opérationnelles.

Une véritable étude-diagnostic des besoins doit donc être préalablement effectuée (PLH, urbanisme commercial, transports, problème de l'étalement urbain, etc.). On sait que les élus locaux n'en ont pas encore toujours une vision suffisamment claire ; elle est pourtant aujourd'hui indispensable pour prendre les bonnes orientations qui engageront leur territoire à temps dans la bonne direction (cf. : annexe 3 "Un outil fondamental : le Programme local de l'habitat").

5.3.2 Un exemple de réflexion construite, approfondie et pédagogique : la démarche de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique

Un observatoire territorial a été mis en place il y a trois ans par la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique. Il contribue à mieux connaître un territoire, cerner ses atouts et handicaps, proposer des projets à conduire avec les collectivités territoriales, mobiliser tous les agriculteurs. Cette démarche comprend un ensemble d'outils d'expertise et d'animation, appuyés sur un diagnostic agricole, économique, social, environnemental. Des scénarios prospectifs sont ensuite élaborés, avec un accompagnement méthodologique. En quelques années, la Chambre a ainsi mis en œuvre six conventions avec des intercommunalités de Loire-Atlantique. Cette démarche est exemplaire et mérite d'être pratiquée ailleurs, en lien avec les autres partenaires du développement économique et social du territoire. Elle permet d'éclairer les choix et la vision d'avenir des élus locaux pour l'aménagement de leur territoire. L'intérêt pédagogique de la démarche est particulièrement apprécié.

5.3.3 Mettre à disposition des outils modernes

La mise en place de GEOPAL, décidée dans le cadre du contrat de projets Etat-Région 2007-2013, constitue une bonne nouvelle pour les décideurs publics et leurs partenaires. Il s'agit d'un portail de l'information géographique des acteurs publics dans les Pays de la Loire. Il a pour but d'accroître l'efficacité des structures productrices et utilisatrices d'information géographique, de développer la mutualisation et le partage des informations existantes et de favoriser l'information géographique dans les Pays de la Loire.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Grâce à cet outil, les Pays doivent pouvoir disposer d'une vision très riche de leur champ géographique pour appuyer leur réflexion prospective.

5.4 UNE ACTION LOCALE EN COHERENCE AVEC SON ENVIRONNEMENT TERRITORIAL

5.4.1 Avoir une vision régionale des équipements existants et des projets

Comme il vient d'être indiqué, la cohérence territoriale passe par une élaboration des programmes d'actions des CTU en harmonie avec un aménagement du territoire organisé (SCOT, PLU, PLH, etc.). Cette nécessaire démarche passe aussi par une vision régionale des équipements existants et des projets (cartographie, etc.) et ceci pour éviter des concurrences regrettables et redondances entre projets. Dans le domaine des équipements sportifs, le ministère a effectué un recensement de l'existant qui doit permettre d'éviter ces erreurs.

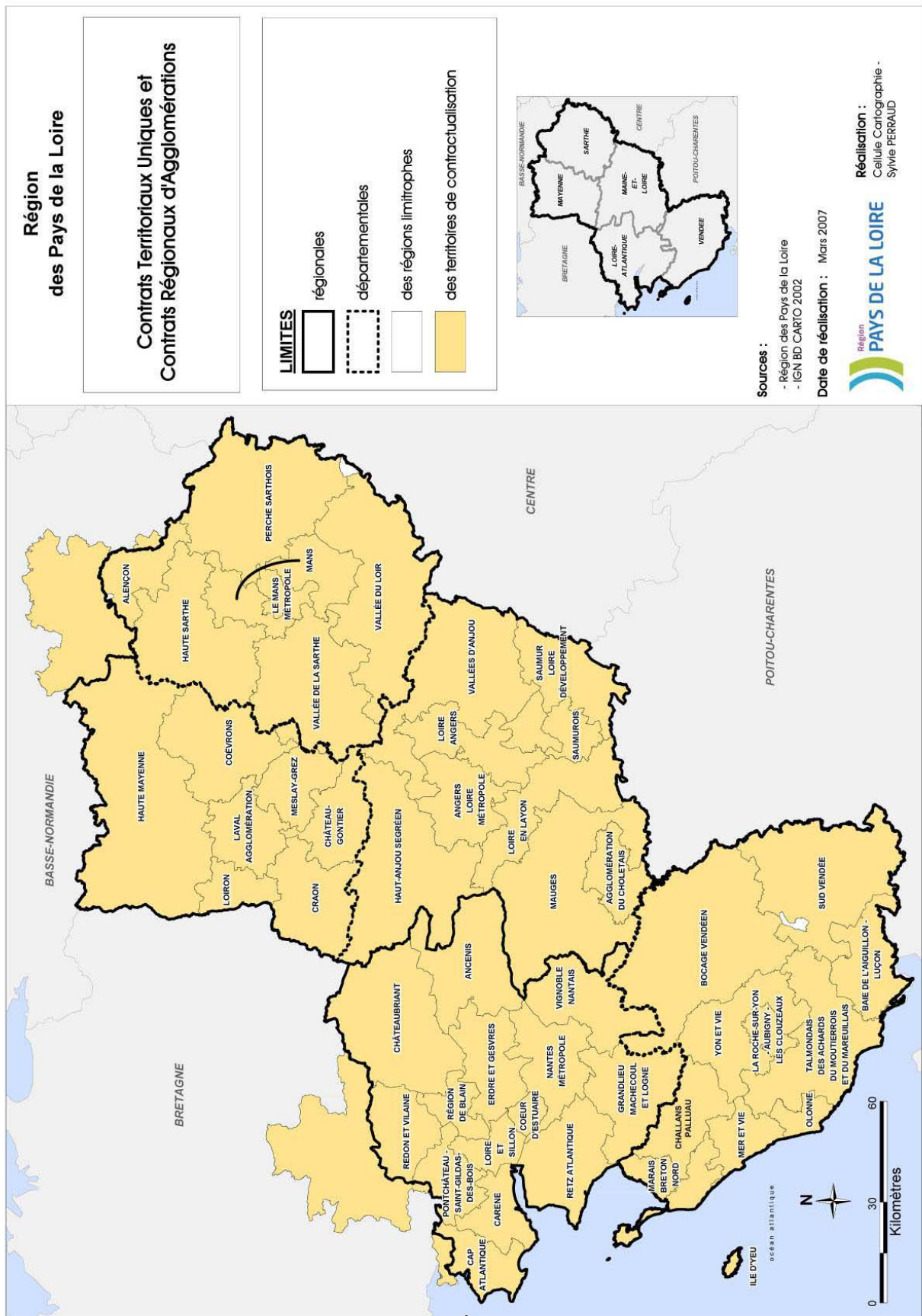
5.4.2 Disposer d'un avis technique à même d'apprécier la pertinence de l'implantation des projets

La liberté maximum donnée à l'initiative locale peut très bien s'accompagner d'un avis technique. Ainsi, en matière sportive, on observe que des opérations sans caractère structurant sont financées : piscines (on réalise trois projets dans un même secteur au lieu d'une opération forte et plus utile), murs d'escalade, salles dites à caractère sportif, en fait salles polyvalentes. En ce sens, la multiplication de petits projets à caractère "ludique" peut aller à l'encontre de la création de véritables projets sportifs. Il convient par ailleurs d'appeler l'attention sur le fait qu'à la charge financière liée à la création d'équipements va s'ajouter de plus en plus celle de la rénovation de ceux qui ont été construits il y a 30 à 40 ans, sans oublier que ces équipements génèrent d'importantes charges de fonctionnement. La consultation des instances sportives régionales devrait donc être exigée.

De même, dans un autre domaine, celui du patrimoine, par exemple, l'avis de la DRAC devrait être sollicité. Dans le secteur du tourisme, les professionnels devraient s'assurer de leur représentation dans les Conseils de développement. Enfin, les Chambres consulaires peuvent apporter une capacité d'expertise sur nombre de sujets économiques ou techniques. Il conviendrait de les mobiliser, comme cela a pu se faire par exemple sur le projet de méthanisation en Sud-Vendée.

En conclusion de cet aspect technique des programmes d'actions, il est nécessaire de retrouver une ligne de cohérence dans les programmes d'équipements. Souvent, la coordination entre les communes et les Communautés de communes, ainsi que l'organisation des transports adéquats, seront à préférer à la multiplication des projets d'équipements. Pour cela il est indispensable d'avoir une visibilité globale de ce qui est fait et proposé. Il paraît tout aussi indispensable de disposer d'un avis technique des professionnels, au moins pour information, de façon à éclairer les parties prenantes, locales et régionales. Mais il est à noter aussi, avec satisfaction, que dans d'autres dossiers figurent de véritables études de faisabilité et des engagements à procéder à des évaluations, qui montrent qu'il existe aussi des projets très bien conçus !

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

ANNEXE 2

CONTRATS TERRITORIAUX UNIQUES - MODES DE CALCUL DES DOTATIONS

1 - DOTATION DE BASE : 35 € par habitant (recensement général de la population 1999 sans double compte)							
2 - DOTATIONS ADDITIONNELLES CUMULABLES ENTRE ELLES					3 - DOTATIONS SPECIFIQUES		
2.1 - Organisation	2.2 - Solidarité territoriale T.P.U.	2.3 - Compensation de charges			Habitat social	Transport alternatif lourd	
Territoires comprenant agglomérations et pays		Insularité forfait/île	Contraintes littorales	Population en baisse ou	Faible densité		
Agglomérations chefs-lieux de département de 2 000 000 €	à la date de signature du contrat	Yeu / Noirmoutier	Communes côtières (liste inventaire permanent du littoral)	entre les 2 derniers recensements (1990-1999)	Territoire ayant en moyenne moins de 55 hab./km ²	Définition : décision modificative n°1 du budget 2005 Travaux base coût total supérieur à 15M€/km : aide régionale forfaitaire = 1 M€/km	
Chefs-lieux d'arrondissement au cœur d'un projet d'agglomération ou de Pays ou de Contrat littoral 800 000 €	+ 10 % de la dotation de base	Forfait de 1 000 000 € + 10 % du linéaire de côtes par 20 000 € (<i>dispositif non cumulable avec "contraintes littorales"</i>)	+ 20 000 € par km de côtes + majoration de 10 % de la dotation de base calculée uniquement sur la population permanente des Communes rétro-littorales (sans linéaire de côtes) du territoire de projet	} dotation de base 35 € par habitant		Rénovation du logement social : dotation de base du CTU toutes zones	Travaux base coût total supérieur à 5M€/km : aide régionale proratisée = 1 M€ x 5M€ x km / 15M€
Villes intermédiaires : 150 000 € ou 300 000 €						Politique de la ville (quartiers en difficulté)	

ANNEXE 3

Un outil fondamental : le programme local de l'habitat (PLH)

(Extrait du rapport du CESR "A vous de jouer ! Quelles perspectives pour les jeunes dans les Pays de la Loire ?")

Le PLH constitue l'outil fondamental d'une politique locale de l'habitat. En détectant à la base, avec les élus et les acteurs locaux (dont les Chambres consulaires, le Crous, les associations familiales, de personnes âgées), les besoins en logement, en nombre et en nature, il définit les objectifs et les principes d'une politique visant à y répondre et à assurer entre les communes et les quartiers d'une même commune, ou d'un territoire élargi (EPCI, bassin d'habitat, pays, etc.) une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement. Ce sont par conséquent de véritables outils de programmation. Il faut rappeler que construire c'est un engagement sur 40 ans, et que la compétitivité d'un territoire passe par une offre de logement attractive. Les PLH doivent être élaborés dans l'objectif de rendre opérationnels les programmes de logement. La loi portant "Engagement National pour le Logement" (Loi ENL) les rend obligatoires d'ici 3 ans pour les grandes agglomérations et les communautés de communes de 50 000 habitants ayant au moins une commune de 15 000 habitants. Ils constituent l'outil déterminant d'une politique locale de l'habitat, avec une approche précise des enjeux (observation de l'évolution du marché) et des solutions opérationnelles. Ces exigences pluridisciplinaires conduisent à rechercher des bureaux d'études particulièrement compétents pour éviter les insuffisances, voire les échecs. Les PLH doivent permettre de concevoir et de réaliser une action pertinente et forte en faveur du logement des jeunes. Une attention particulière doit être portée au logement des apprentis. Les Chambres de Métiers, de Commerce, les PME doivent impérativement être associées à l'élaboration des PLH. Il faut accélérer leur mise en place et les étendre même aux petites communes, qui précisément s'efforcent de conserver leur population jeune. Les PLH permettent également de mieux maîtriser les problèmes de transports liés à la politique de l'habitat. Il faut encore souligner que ces outils devront être élaborés dans un souci de réelle opérationnalité. La Région pourrait, dans le cadre des contrats territoriaux uniques (CTU) et selon un cahier des charges régional, inciter par une aide appropriée à la mise en place d'un PLH, doté d'un outil d'observation locale du marché, en lien avec l'outil régional. Les PLH doivent faire remonter les besoins, en matière de logement et de transports en particulier, constituant les données en amont de la réflexion présidant à l'élaboration des schémas de cohésion territoriale (SCOT) puis des plans locaux d'urbanisme (PLU). La loi ENL rend également obligatoire l'élaboration d'un plan départemental de l'habitat. Elaborés pour 6 ans sous l'autorité conjointe du préfet et du président du Conseil général en association avec les intercommunalités dotés d'un PLH, ce plan constituera le document de référence assurant la cohérence entre les différentes politiques définies dans les PLH et menées sur le reste du territoire. Il devra prévoir la création d'un observatoire de l'habitat.

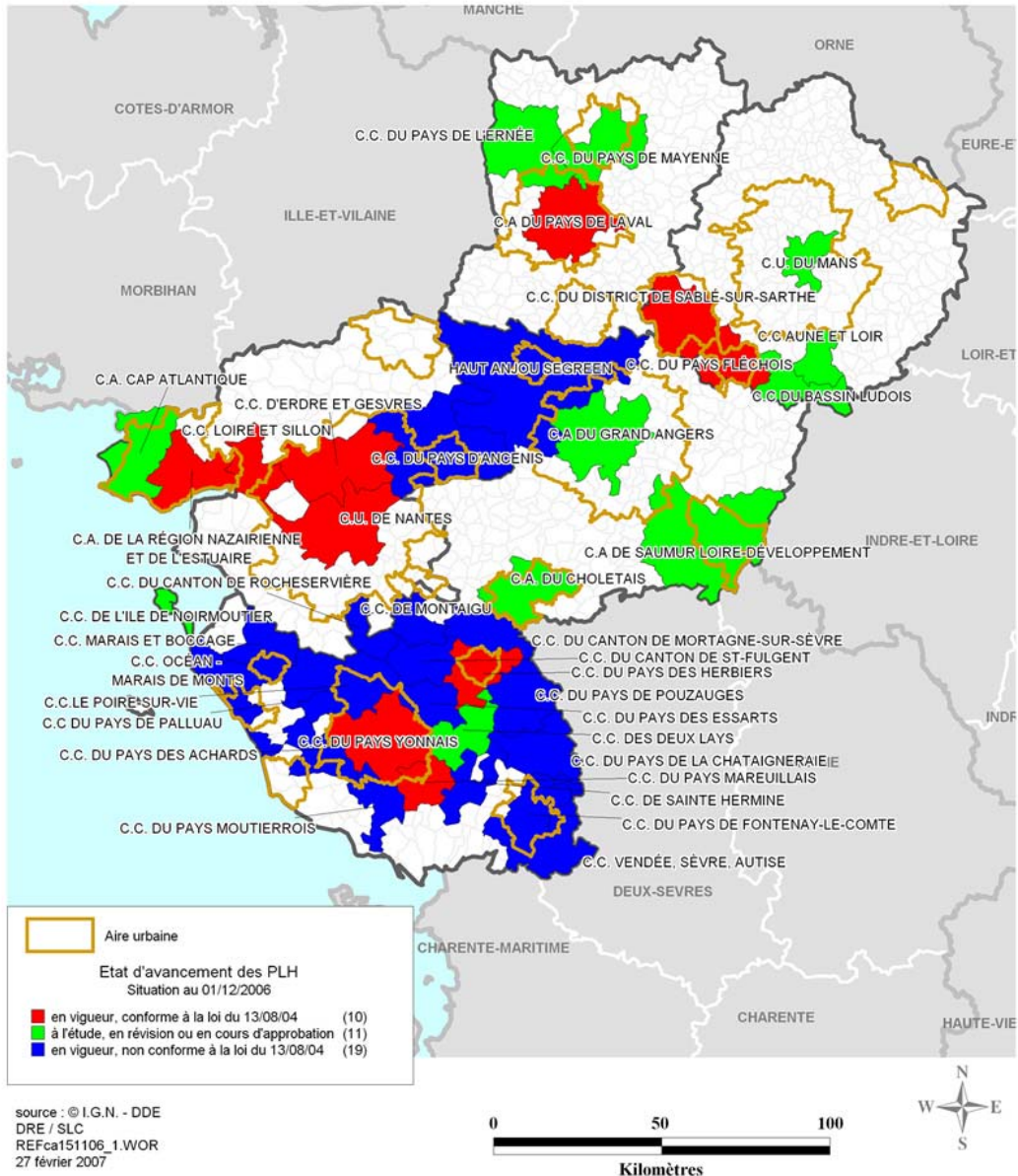
(Voir page suivante la carte présentant l'état d'avancement des PLH dans les Pays de la Loire)

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE



Etat d'avancement des PLH dans les Pays de la Loire

Situation au 27 février 2007



ANNEXE 4

Profiter du cadre des CTU pour promouvoir des actions innovantes par exemple pour agir en faveur du logement des apprentis en milieu rural sur le modèle de l'action menée en Mayenne

Les apprentis apparaissent parmi les plus mal lotis en matière de logement, surtout en milieu rural, en raison de leur mode de formation nécessitant souvent un parcours permanent entre leur famille, leur centre de formation et leur lieu de travail, avec en conséquence la nécessité d'un double logement. Les lycées ne leur offrent pas l'accès à l'internat. En outre, du fait de leurs séjours instables, leur situation n'est pas adaptée aux Foyers de jeunes travailleurs, dont ils peuvent faire chuter de moitié le taux d'occupation. Issus surtout de milieux modestes, ils doivent aussi faire face aux frais de mobilité. Au total, beaucoup de ces jeunes se retrouvent dans une situation extrêmement difficile. Il paraît donc indispensable d'étendre l'aide au logement des apprentis au double hébergement qui leur est nécessaire en réalité.

Une réponse originale, innovante et exemplaire, apportée en Mayenne à l'initiative de la Chambre de Métiers, depuis les années 90 avec un remarquable succès, mériterait d'être promue dans le cadre des CTU. La Chambre de Métiers constatait qu'une centaine de contrats d'apprentissage n'étaient pas conclus par manque de logements. Elle a d'abord sensibilisé les communes, passé une convention avec les Foyers de jeunes travailleurs qui ont adapté leur offre en répartissant des hébergements sur plusieurs agglomérations, avec un potentiel de 600 lits. Puis une opération a été lancée au niveau départemental "100 logements pour les apprentis" (1999-2002). L'opération conduite, dans le cadre d'un partenariat avec l'association départementale pour le logement des jeunes, le Conseil Général, les collectivités locales et l'Etat, consiste à accorder des subventions à des propriétaires de logements à rénover jusqu'à 70% des travaux plafonnés. En contrepartie, les propriétaires s'engagent, sur huit années, à héberger des jeunes en insertion (apprentis, stagiaires, jeunes en contrat de qualification) à des conditions préférentielles avec un loyer plafonné sur 5 ans. De ce fait, de nombreuses offres de contrats d'apprentissage qui ne trouvaient pas preneur dans les petites communes rurales où sont installés des artisans, ont intéressé nombre de jeunes mayennais. En pratique, pour une large part, il s'est agi de programmes de rénovation-réaménagement de logements, souvent trop grands, occupés généralement par des personnes âgées. Outre l'avantage matériel et financier pour l'apprenti, l'opération a permis de réduire les contraintes de transport ; elle a été également bénéfique socialement en permettant une présence humaine chez les personnes âgées et une mixité intergénérationnelle. Elle est tout autant bénéfique pour le jeune : il convient en effet de souligner toute l'importance de cet aspect humain pour l'apprenti, qui souvent souffre d'un manque d'accompagnement social lui permettant de lutter contre l'isolement et parfois de grandes difficultés d'intégration, en raison de ses conditions de vie très spécifiques.

Le cadre des CTU constitue un excellent outil pour favoriser la mobilisation de différents acteurs pour mener à bien de telles opérations innovantes.