

Premier bilan des Contrats Territoires Région Contribution au SRADDET

- **Session du 18/06/2019**
- **Avis présenté par M. Paul CLOUTOUR au titre de la commission 5 "Aménagement des territoires - Cadre de vie"**

SOMMAIRE

1. Préambule : rappel de l'objet de la contribution	4
1.1. Aménagement du territoire, équilibre des territoires, contrats de territoire	4
2. Les Contrats Territoires Région	5
2.1. Projet de territoire et CTR	5
2.2. CTR et autres contrats	5
2.3. Les thématiques des CTR	6
Niveau intercommunal	6
Niveau communal.....	6
2.4. La Transition énergétique dans les CTR	6
2.5. CTR et pacte de ruralité	7
3. Le SRADDET : quelles attentes ?	7
3.1. Le SRADDET, un cadre général avec des orientations, et une souplesse donnée aux territoires	7
3.2. Un SRADDET qui s'articule fortement avec les SCOT	8
3.3. Un SRADDET qui prenne en compte les polarités de chaque territoire	8
3.4. Un thème majeur pour le SRADDET : les mobilités	9
3.5. Equilibre des territoires et formation	9
4. Le fait intercommunal sur notre Région	9
4.1. Une montée en puissance confirmée	9
4.2. Le risque d'un développement inégal	10
4.3. Les coopérations entre les territoires	10
4.4. Les fonds européens	11
4.5. EPCI et conseils de développement	11

Cette contribution prend appui sur l'organisation des 5 plateaux suivants, organisés au cours du premier trimestre 2019 :

- Coëvrons (53)
- Terres de Montaigu (85)
- Communauté de communes Erdre et Gesvres (44)
- Sud Retz Atlantique (44)
- Saumur Val de Loire (49)

L'organisation des plateaux sur les 5 EPCI pré-cités, pour échanger sur les CTR, a été l'occasion d'échanges très instructifs marqués par une grande sincérité.

Les enseignements sont multiples et nous incitent à poursuivre de telles rencontres. Leur présentation¹ va se faire à partir de trois entrées :

- Les CTR
- Les attentes sur le SRADDET
- Le fait intercommunal

¹ Ces enseignements sont illustrés par des extraits des comptes-rendus des plateaux qui ont été validés par les Présidents des EPCI audités.

1. Préambule : rappel de l'objet de la contribution

Voici ce que préconisait la note de cadrage validée le 4 Septembre 2018 en Bureau du CESER.

1.1. Aménagement du territoire, équilibre des territoires, contrats de territoire

La Région Pays de Loire, dans le cadre de sa compétence « aménagement du territoire », place les contrats de territoire comme un maillon essentiel de l'équilibre des territoires.

Le CESER, par son étude « équilibre des territoires » a conforté la Région dans cette démarche, avec des préconisations et des points de vigilance.

Le processus de contractualisation se poursuit, suivant des rythmes différents selon les réalités territoriales.

Le point commun aux contrats, c'est la place centrale donnée aux EPCI dans le contexte de mutation profonde de l'intercommunalité dans notre Région.

Suivant leurs histoires, leurs potentiels, leur dynamisme, les EPCI avancent à des rythmes différents. Bien évidemment, compte tenu des réalités locales, nous allons avoir une palette de contrats de territoire qui montrera sans doute de fortes différences dans la qualité des diagnostics et des propositions.

Nous partons du principe que ces contrats, tout comme les SCOT et les PLUI constituent une brique pour le SRADDET. D'où l'intérêt de les étudier et de voir leurs potentiels et leur portée.

En fonction de ces premiers attendus, nous identifions trois enjeux pour le CESER

- En quoi les CTR sont contributifs de projets de territoires qui permettent de constituer des briques pour le futur SRADDET
- En quoi l'élaboration des CTR renforce les EPCI comme interlocuteurs privilégiés dans l'aménagement du territoire et donc, du futur SRADDET
- Comment les EPCI, avec ces CTR, associent-ils ou non les acteurs économiques et sociaux, et plus largement les citoyens, aux questions relatives au développement de leur territoire ?

Au regard de ces enjeux, nous avons identifié quatre grandes questions

Le CTR repose-t-il sur un projet de territoire, identifié et porté comme tel par les élus locaux ?

Quelles thématiques sont priorisées ? Comment s'inscrivent-elles par rapport aux politiques publiques de la Région ? Comment s'inscrivent-elles par rapport aux éléments de diagnostic déjà fournis pour le futur SRADDET ?

Le CTR évoque-t-il des coopérations avec les territoires avoisinants et éventuellement les grandes agglomérations ?

L'élaboration du CTR a-t-elle permis d'associer d'autres acteurs que les élus ?

2. Les Contrats Territoires Région

On peut faire le constat général qu'il n'y a pas de rupture forte entre les anciens contrats et les actuels CTR, ni dans les modalités d'élaboration, ni dans les montants financiers.

Par ailleurs, il a été évoqué et souligné une grande souplesse dans la mise en œuvre de ces contrats.

L'élaboration de ce contrat a été satisfaisante puisqu'il y a eu un dialogue direct entre le Conseil Région et la communauté de communes. La souplesse sur la réglementation des projets a permis d'attribuer les fonds déjà votés lors du Contrat précédent, à d'autres projets (exemple : création de la maison de l'économie au lieu de la maison de santé). (CCCoevrons)

C'est un dispositif assez souple, qui s'adapte aux priorités définies par le territoire (la Région a mis en avant le principe de « liberté » des territoires). L'inscription des projets se fait « au fil de l'eau » : c'est souple et permet de s'adapter au calendrier des projets. L'EPCI est considéré comme le chef de file, dans la continuité des précédents contrats. (CCEG)

2.1. Projet de territoire et CTR

Les cinq EPCI rencontrés avaient élaboré un projet de territoire antérieurement à la signature du Contrat. Très clairement, l'existence de ces projets constitue un levier essentiel pour l'élaboration du Contrat, celui-ci n'étant que la traduction concrète du projet, sur la base des critères et des compétences de la Région.

Le Contrat Territoires-Région accompagne la mise en œuvre de ce projet de territoire « à l'échelle du bassin de vie concerné », en fédérant l'ensemble des acteurs institutionnels, économiques et associatifs. Ils inscrivent leurs engagements pluriannuels pour améliorer la qualité de vie, la cohésion sociale et l'attractivité du territoire. (Saumur Val de Loire)

2.2. CTR et autres contrats

Dans la quasi-totalité des entretiens effectués, le CTR s'inscrit dans un « bloc contractuel » plus global qui englobe le contrat de ruralité avec l'Etat, le contrat local de santé, voire les contrats avec les départements.

Avec une palette de démarches contractuelles qui s'étoffe et s'amplifie, il y a nécessité d'une ingénierie des EPCI de plus en plus performante, en capacité d'articuler les engagements.

Le projet de territoire, lorsqu'il existe, permet de montrer la cohérence de l'ensemble des contrats et de voir comment ils permettent la mise en œuvre des politiques publiques.

Le CTR consolide et développe le projet de territoire. Il s'inscrit comme un des outils d'une politique contractuelle plus globale, engagée avec l'Etat et le Département. Les projets sont construits « en fonction de la vision du territoire ». Les élus locaux sont impliqués dans l'élaboration des projets de leurs communes. Une logique « de rationalisation des projets »

est mise en œuvre afin d'éviter les doublons L'intercommunalité se positionne comme unificateur de politiques publiques. (Terres de Montaigu).

Le CTR s'inscrit dans un « bloc contractuel » (contrat de ruralité, contrat local de santé, etc...) dont la Communauté d'agglomération assure la coordination. Si certains contrats sont passés directement avec les communes, cela ne pose pas de problème dès lors que la Communauté d'agglomération « est consultée et donne un avis favorable ». Si le CTR est négocié et piloté par l'EPCI, il permet aussi d'inscrire des actions pour chaque commune (Saumur Val de Loire)

Le Contrat Territoires-Région s'appuie également sur l'ensemble des documents de programmation tels que la stratégie Europe 2020, le Schéma de Cohérence Territoriale, le Schéma Départemental de l'Amélioration de l'Accessibilité des Services aux Publics ou encore le Plan Climat Energie Territorial, dans l'attente du PCAET, permettant ainsi d'aboutir à un diagnostic précis. (Saumur Val de Loire)

2.3. Les thématiques des CTR

Niveau intercommunal

Trois grandes thématiques se retrouvent dans les CTR :

- Favoriser l'attractivité et le développement économique du territoire (y compris Tourisme et Agriculture)
- Promouvoir un développement maîtrisé de l'urbanisation et des pôles secondaires (Services publics et équipements)
- S'engager sur la transition écologique (déplacements, déchets) et énergétique (rénovation des équipements)

Niveau communal

Dans la majorité des cas, le CTR permet de financer ou de rénover des équipements communaux d'intérêt communautaires (Equipement sportif, EPAD, Salle festive, équipement culturel, etc...)

2.4. La Transition énergétique dans les CTR

Il n'y a pas eu de réticences par rapport à cette exigence et cette nouveauté. La part de 10% consacrée à la transition énergétique, sur le principe, ne pose pas de problème. Elle a été respectée. *Pour certains, cette exigence a constitué un réel levier (Terres de Montaigu) ; pour d'autres, elle a été considérée comme trop rigide dans son application (CCEG) n'incluant pas, par exemple, les mobilités douces qui pourtant, participent pleinement de la transition énergétique.*

2.5. CTR et pacte de ruralité

Comme nous l'avons signalé dans notre étude sur « l'équilibre des territoires », la co-existence de deux logiques d'intervention, l'une en direction des communes (Pacte de ruralité), l'autre en direction des EPCI (contrat de territoire) pose question quant à la cohérence de la démarche régionale.

- *L'articulation n'est pas faite avec le Pacte pour la ruralité : les communes sollicitent directement la Région, pour des subventions qui ne sont pas cumulables avec les crédits du Contrat. Il serait plus intéressant de croiser les approches et de mettre en cohérence les différents financements. De plus, sur le Contrat c'est la CCEG le chef de file, et sur le pacte pour la ruralité, les communes vont en direct auprès de la Région : ce n'est pas très lisible pour les communes qui ne maîtrisent pas forcément tous les dispositifs.(CCEG)*

3. Le SRADDET : quelles attentes ?

Tous nos interlocuteurs ont insisté sur le contexte actuel de l'élaboration du SRADDET. Ce contexte est marqué par un triple constat :

- L'application de la loi NOTRe et le transfert de nouvelles compétences a provoqué beaucoup de turbulences et de changements au sein des EPCI.
- Après la période des fusions de communes et des intercommunalités, conséquence de la loi NOTRe, il y a nécessité de stabiliser et de consolider les EPCI.
- Les EPCI ont été et parfois, sont toujours dans l'élaboration des documents d'urbanisme structurant (SCOT, PLUI, PLH) qui donne lieu à un gros travail de réflexion, de propositions et de décision au niveau des intercommunalités.

Au vu de ce contexte et des conséquences organisationnelles, il est demandé à la Région, en premier lieu, de la souplesse, du pragmatisme et du dialogue avec les territoires.

Dans nos échanges, nous n'avons pas constaté de désaccords sur les premiers diagnostics et les premières bases du SRADDET. S'il n'y a pas de craintes majeures, il y a seulement le souhait d'un dialogue posé et équilibré au vu des bouleversements récents vécus au sein des EPCI.

3.1. Le SRADDET, un cadre général avec des orientations, et une souplesse donnée aux territoires

L'attente générale pour le SRADDET est d'avoir un document cadre, avec des orientations, et une prise en compte de la spécificité des territoires pour la déclinaison de ces orientations.

Ce que nous attendons, c'est un schéma qui prenne en compte les spécificités locales : la région peut donner un « chapeau », un « cadre », et discuter avec les territoires sur les projets locaux qui pourraient s'inscrire dans ce cadre. Ce cadre doit pouvoir être adapté, permettre l'expérimentation sur des territoires qui seraient plus « en avance », ou plus « concernés » par tel ou tel sujet. (CCEG)

Le SRADDET doit affirmer une orientation claire sur les axes de développement économique et d'aménagement du territoire. Il doit mettre en place des actions d'incitations sur l'innovation technologique et accompagner le changement pour promouvoir un nouveau modèle économique, et aussi, proposer des actions pour la biodiversité. (Sud Retz atlantique)

3.2. Un SRADDET qui s'articule fortement avec les SCOT

Le SRADDET ne peut pas ignorer le travail engagé dans les SCOT. Avec un dialogue de qualité, il doit y avoir articulation et consolidation des choix faits, dans le respect des grandes orientations qui globalement, sont convergentes.

Sur la maîtrise de l'étalement urbain, il n'y a pas nécessité de contraintes supplémentaires, celles de l'Etat étant déjà fortes. Le SCOT et le PLUI répondent à cette question de l'étalement urbain. Par contre, il faut laisser de la souplesse au sein des intercommunalités, pour agencer au mieux les règles imposées par l'Etat, et transcrites dans le SCOT et le PLUI. (CC Coevrons).

La prise en compte des SCOT est d'autant plus nécessaire lorsque le SCOT dépasse le strict EPCI et s'applique sur plusieurs intercommunalité, comme c'est le cas le plus souvent.

Par ailleurs, Il doit dialoguer avec les SCOT. Sur Terres de Montaigu, le SCOT est celui du Pays du bocage vendéen qui couvre les 7 intercommunalités du Nord Est Vendéen. Le travail mené lors de l'élaboration du SCOT du Pays puis récemment dans le cadre du PADD des PLUi des deux communautés de communes a abouti à une qualification des communes. Ce classement par pôle conditionne dans le cadre du SCOT les densités d'habitat et le niveau de services afin d'avoir un développement équilibré du territoire, limitant la consommation d'espaces. Le SCOT et le PLUI répondent à cette question de l'étalement urbain. Par contre, il faut laisser de la souplesse au sein des intercommunalités, pour agencer au mieux les règles imposées par l'Etat, et transcrites dans le SCOT et le PLUI. (Terres de Montaigu).

3.3. Un SRADDET qui prenne en compte les polarités de chaque territoire

Dans la poursuite de la préconisation précédente et le travail fourni dans les SCOT, le SRADDET doit prendre en compte les polarités de chaque territoire, et décliner les conséquences en termes de mobilité notamment.

Le SRADDET doit prendre en compte les polarités des territoires, en intégrant les disparités et les particularités de chaque territoire et ainsi éviter les contradictions sur le maillage territorial. Ainsi, le SRADDET doit prendre en compte les difficultés de mobilité, transport (infrastructures, les flux de déplacements), les questions relatives à l'habitat, l'artificialisation des sols (régulation du foncier).(Terres de Montaigu)

Ce schéma doit prendre en compte les polarités des territoires, en intégrant les disparités et les particularités de chaque territoire. La polarité d'une ville de 7000 habitants en milieu rural ne doit pas être comparée à une ville de 7000 habitants intégrée à une aggro de grande ville : le rôle qu'elle joue est spécifique. (CC Coevrons)

3.4. Un thème majeur pour le SRADDET : les mobilités

S'il y a une préoccupation majeure qui traverse tous nos échanges, c'est bien celle des déplacements. Compétence centrale de la Région aux yeux des élus des EPCI, la question des mobilités doit constituer la plus-value du SRADDET, compte-tenu des mutations fortes dans les relations domicile-travail et les bassins d'emploi.

La question de la mobilité est cruciale car il y a une carence de desserte en transports en commun ferroviaire et routier afin de répondre au flux pendulaire : l'aménagement de la gare de Machecoul (amélioration du confort et de la cadence des horaires, problèmes de retard). (Sud Retz Atlantique).

Le SRADDET pourrait favoriser la mobilité des individus en investissant sur le réseau routier et en améliorant les horaires des trains. Le maintien des offres de services est un enjeu primordial : guichet de train, numérique. (Coevrons).

Bien évidemment, une des priorités du SRADDET doit être les mobilités. Rôle de la région : *porter un regard plus détaillé sur les moyens de déplacement ferroviaire, et prioritairement, Tours- Saumur - Angers. Il faut des moyens de mobilité entre ces trois communes, un lien fort. C'est une responsabilité de la région. On pourrait l'améliorer. Mais aussi le lien avec Paris. (Saumur Val de Loire)*

3.5. Equilibre des territoires et formation

La consolidation et le développement de systèmes de formation, dans les territoires ruraux, est une attente forte, considérant qu'il s'agit là d'un levier réel pour le maintien des équilibres entre les agglomérations et les autres territoires. C'est aussi un message en direction de la jeunesse, un moyen de maintenir sur place les nouvelles générations.

Le SRADDET doit conforter le développement de l'enseignement supérieur sur les territoires périphériques en aidant les établissements à ouvrir de nouvelles filières et formations (BTS, Licences, Masters). (Coevrons)

4. Le fait intercommunal sur notre Région

4.1. Une montée en puissance confirmée

Les plateaux que nous venons d'organiser confirment la montée en puissance des EPCI comme nouveaux acteurs de l'aménagement du territoire. Deux éléments appuient ce constat.

En premier lieu, il faut souligner le fort investissement des élus dans l'élaboration des documents contractuels et des documents d'urbanisme.

En second lieu, il y a le renforcement de l'ingénierie des intercommunalités, avec un personnel technique très performant. La montée en puissance des EPCI, avec mutualisation

et/ou transfert des personnels communaux, exige en retour une capacité des équipes professionnelles à répondre aux attentes des communes.

4.2. Le risque d'un développement inégal

Bien évidemment, notre analyse est loin d'être exhaustive, et il faut faire la part des choses entre les intercommunalités choisies et les intercommunalités subies. Le dynamisme constaté lors de nos plateaux peut faire illusion, et sans doute y a-t-il des EPCI qui sont plutôt dans l'attente, voire l'inertie.

Le risque d'un décalage entre les EPCI dynamiques et volontaires et les EPCI statiques et attentistes est réel.

4.3. Les coopérations entre les territoires

Les coopérations existent mais sont très inégales et à géométrie variable. Elles peuvent s'appuyer sur des équipements (piscine, équipements culturels), sur la valorisation touristique, sur la question des personnes âgées (CLIC), etc...

Elles sont recherchées et attendues, notamment sur deux thématiques centrales, les mobilités et l'eau. *La question de l'emploi a aussi été évoquée dans deux territoires (Terres de Montaigu et Coevrons) là où certaines filières peinent à recruter.* Les expérimentations menées avec d'autres régions (Hauts de France) pour l'accueil de main d'œuvre sont à analyser pour voir quelles suites donner.

Avec les agglomérations, si elles sont souhaitées et parfois engagées, elles demandent à être approfondies et consolidées.

Les coopérations avec la métropole nantaise, déjà amorcées sur des sujets comme le Projet alimentaire Territorial ou les mobilités (dans le cadre du Pôle métropolitain), ces coopérations pourraient aller plus loin dans le cadre d'un contrat de réciprocité. (CCEG).

Un Contrat de réciprocité est envisagé avec Nantes Métropole. Celui-ci doit faire l'objet d'un travail pour préciser le contenu. Les données de l'AURAN (à laquelle Sud Retz atlantique a adhéré) seront de ce point de vue une aide indispensable (Sud Retz Atlantique).

Alors qu'il y a une grande proximité géographique avec Angers Métropole, les coopérations ne sont pas aussi fortes qu'on pourrait le penser ou le souhaiter. Il faut souligner cependant le rôle moteur de Végépolis pour les entreprises saumuroises de la filière végétale (Saumur Val de Loire).

Avec le Choletais, il en est de même. Vu le contexte économique de Saumur Val de Loire, les élus sont agréablement surpris de voir les vendéens et les choletais s'intéresser davantage au territoire saumurois, comme support de nouvelles activités.

4.4. Les fonds européens

Tous les interlocuteurs ont déploré la complexité de la gestion et le retard des financements annoncés.

La CCEG se félicite du travail fourni avec les fonds leaders et le fonctionnement du GAL.

Il est souhaité par certains une implication plus forte de la Région comme interlocuteur unique de la Commission européenne en substitution des EPCI, charge à elle de redistribuer les sommes perçues.

Le système de distribution des fonds est assez complexe avec les 2 ans d'attentes avant le versement des subventions aux entreprises (programme ORAC, fonds LEADER). Il faudrait assouplir le système en permettant à la Région de centraliser les fonds et ensuite les redistribuer aux intercommunalités (Terres de Montaigne)

4.5. EPCI et conseils de développement

Sur les conseils de développement, la réalité est multiforme et très diversifiée.

D'une part, pour les intercommunalités récentes et résultant de nouvelles fusions, comme Terres de Montaigne ou Sud Retz atlantique, le conseil de développement n'existe pas et est à construire.

Inversement, sur un EPCI comme la CCEG, le conseil de développement est très présent, force de propositions et très apprécié par les élus. La CCEG maintient un financement de son conseil de développement et regrette par ailleurs l'absence de consultation de ce dernier pour l'élaboration du CTR.