

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Session du 20 mars 2009

AVIS

sur saisine du Président du Conseil régional en préparation de l'Agenda 21

L'ATTRACTION DE L'EST DES PAYS DE LA LOIRE VERS D'AUTRES REGIONS RISQUE DE FRAGILISATION OU BENEFICE DE L'OUVERTURE ?

*présenté par MM. Philippe YZAMBART et Christophe VITAL,
au nom de la Commission n°1 "Finances et Plan"*

Entendues les interventions de M. Jean CLERC (CGC), Mme Michèle DELAGNEAU (CRCI), MM. Jacques GUILLAUME (UNSA), Christian DUBOT (CGT), Daniel JURET (FO), Etienne PETIT (Enseignement libre) et Jean-François TASSIN (Enseignement supérieur public).

Entendues les interventions de MM. Maurice GUIMENDEGO, Francis LOISON (Panélistes), M. Philippe CHEVREUL et Mme Sophie SARAMITO (Conseillers régionaux).

82 votants. Adopté par :

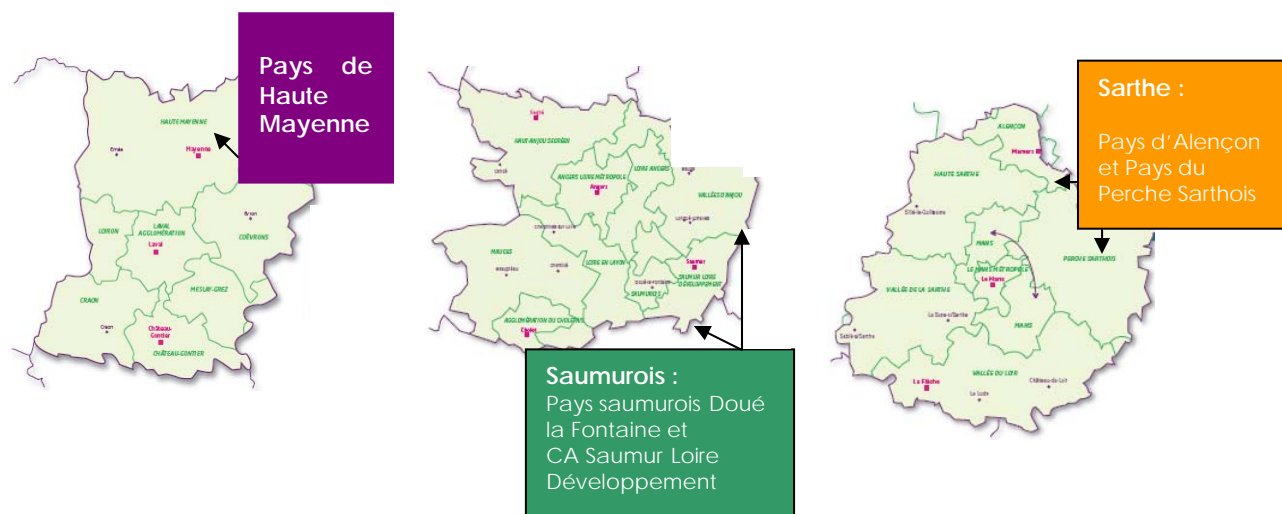
Pour :	76
Contre :	0
Abstentions :	6

Préambule

Notre projet d'avis sur la question de l'attraction des territoires de l'Est de la région vers d'autres régions, coïncide avec la publication du rapport du Comité Balladur le 5 mars et la parution ces dernières semaines d'articles de presse suggérant des regroupements de départements ou de régions. Le CESR considère que son avis sur les scénarios possibles en termes d'administration territoriale n'a pas lieu d'être rendu dans ce projet. Il a choisi de se concentrer sur la question des zones périphériques, qui existera quel que soit le territoire régional futur, et sur celle du devenir des villes moyennes, qui sont au cœur de la problématique posée par le Président du Conseil régional via cette saisine.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Le CESR a fait le choix, pour répondre à la question posée par le Président du Conseil régional, de s'intéresser spécifiquement à trois territoires pour mesurer l'influence : d'Alençon sur le nord Mayenne et la Sarthe, de Paris et du Bassin parisien sur la Sarthe, de Tours sur le Saumurois.



Ces trois territoires comptent une population d'environ 260 000 personnes, soit 7,5% des 3 455 000 ligériens. Par le biais de rencontres avec un panel d'acteurs économiques, sociaux et institutionnels des territoires concernés, le CESR a examiné la réalité des échanges pratiqués avec les territoires limitrophes rattachés à une autre région administrative. Outre l'écoute des préconisations présentées le 31 janvier dernier par le panel citoyen sollicité par le Conseil régional sur le sujet, le CESR a rencontré 4 conseillers régionaux issus des territoires concernés et une trentaine d'acteurs économiques ou sociaux (six dans le Nord Mayenne ; six dans le Saumurois et quatorze en Sarthe). L'annexe 1 de l'introduction générale présente l'ensemble des auditions menées : elles n'ont aucun caractère statistique mais ont permis aux conseillers de recueillir les perceptions des acteurs des territoires concernés.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

1 L'ATTRACTION DE L'EST DES PAYS DE LA LOIRE PAR D'AUTRES REGIONS : UNE REALITE INSUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE

1.1 Une « identité » ligérienne peu revendiquée... mais un sentiment d'appartenance à « l'espace » ligérien pas vraiment contesté

A la différence de quelques régions, les Pays de la Loire ne correspondaient, à leur création, à aucune entité administrative qui aurait préexisté : les cinq départements furent regroupés sur des critères purement économiques, administratifs et politiques. La région des Pays de la Loire fut créée officiellement en 1955, comme toutes les autres régions, lors de l'instauration des « régions de programme », découpage administratif dont les compétences furent peu à peu étendues pour donner les régions françaises actuelles.

Historiquement, les Pays de la Loire recouvrent des territoires des anciennes provinces d'Anjou, de Bretagne, du Maine, du Perche et du Poitou. L'appartenance de la Loire-Atlantique à cette région, plutôt qu'à la région Bretagne, est encore aujourd'hui pour certains un sujet de contestation. Il n'y a donc pas de sens historique à ce territoire, pas d'identité culturelle commune. Ce sont surtout les infrastructures ferroviaires et routières sur l'axe Le Mans/Angers/ Nantes qui ont structuré géographiquement l'espace. Même le nom « Pays de la Loire » de la Région est erroné puisque la Loire ne coule que dans deux des départements qui la composent. On remarquera enfin que c'est la seule région de France pour laquelle le législateur ait pris la précaution de la nommer « au pluriel », intégrant sans doute les enjeux pluriels de ses départements.

Il n'est donc pas étonnant, environ seulement 50 années après sa création que « l'identité ligérienne » ne soit que peu revendiquée par les interlocuteurs rencontrés par le CESR. En effet, ce critère d'identité renvoie à des systèmes de solidarité et d'identification puissants, façonnés au cours de l'histoire à travers des guerres pour lesquelles il y a eu des morts et pour lesquelles les citoyens paient des impôts. Sa revendication est donc souvent limitée à l'identité nationale (« *je suis français* ») ou communale (« *je suis un parisien débarqué en Mayenne* ») ou culturelle (« *je suis breton* ») voire balayée du revers de la main (« *je suis un citoyen du monde* »).

En revanche, les interlocuteurs du CESR, pour la plupart, acceptent l'appartenance à l'espace de la région Pays de la Loire. Il ne s'agit pas alors d'identité culturelle. Il s'agit d'un espace qu'ils considèrent comme avant tout fonctionnel, une entité administrative parmi d'autres, avec laquelle ils composent. Certes, beaucoup ont du mal à définir les champs de compétence de la Région en tant qu'institution, à reconnaître ses initiatives et actions, à identifier ses élus sur les territoires. D'aucuns déplorent la multiplicité des financements croisés et la complexité du « millefeuille administratif » français qui ne participent pas à rendre lisible cette institution régionale et ses résultats. Mais à quelques exceptions près, ils ne contestent pas l'appartenance à cet espace des Pays de la Loire. En tant qu'acteur local, qu'association, que parent d'élève, qu'utilisateur du TER...ils sont de plus en plus confrontés à la réalité du fait régional et l'acceptent comme tel.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

1.2 Des bassins de vie qui ont le sentiment, à tort parfois, d'être oubliés par la Région

Une forte perception de « tropisme maritime » de l'institution régionale

Historiquement, la Région est tournée vers l'Ouest. L'activité portuaire de Nantes St Nazaire a depuis toujours structurellement porté le dynamisme économique de la Région. Dans les éléments de diagnostic du Schéma régional des infrastructures de transport présenté le 21 septembre 2007, il est indiqué « *que la métropole régionale d'environ 900.000 habitants Nantes-Saint Nazaire, concentre 27% de la population régionale et 28% des emplois de la région. Située en périphérie de la région, elle a pour conséquence d'excentrer à l'Ouest le centre de gravité des Pays de la Loire. Par ailleurs, son poids se renforce et le dynamisme démographique des communes littorales accentue encore cette tendance au basculement du centre de gravité de la région vers l'Ouest.* »

Pour les interlocuteurs du CESR à l'Est des Pays de la Loire, le regard des décideurs est ainsi a priori porté naturellement sur le littoral. Les investissements structurants seraient naturellement réalisés aux endroits les plus dynamiques et performants démographiquement ou économiquement, là où les zones d'activités sont déjà importantes.

La conséquence de ce « tropisme » maritime est que les acteurs des territoires de l'Est des Pays de la Loire se sentent insuffisamment pris en compte et « oubliés » par les décideurs de l'institution régionale. Les relations avec Nantes sont marquées par la distance géographique : « *Nous sommes à l'Est : à l'est du département, à l'est de la région, loin de tout. Aller à Nantes, pour nous, ce n'est pas un réflexe.* » Le vieil adage « *Loin des yeux, loin du cœur* » semble correspondre au ressenti.

Les actions de communication de la Région vers ses habitants ou vers l'extérieur sont perçues comme plus tournées vers le littoral (Vendée Globe, Folle Journée de Nantes...) que vers les territoires de l'intérieur. Le potentiel patrimonial et touristique de ces départements ne serait pas non plus suffisamment mis en avant : Abbaye de Fontevraud, 24H du Mans, La Nuit des Chimères, Val de Loire, Château de Saumur...

Enfin, la très grande majorité des personnes rencontrées estime que la Région ne met pas encore en œuvre une stratégie spécifique pour les territoires de l'Est. Déficit d'information et de communication parfois : en matière d'action économique, les entrepreneurs des trois bassins concernés disent ne pas être au courant des aides régionales possibles, doutent des « effets leviers » et parfois ne sont pas même demandeurs. Déficit d'action ensuite : certains expliquent, particulièrement dans le Saumurois, que les acteurs socio-économiques des territoires ne formulent pas vraiment d'attentes spécifiques auprès de l'institution régionale.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Des chiffres et une représentation politique qui relativisent cette perception d'isolement

Pour autant, les dépenses d'investissement de la région Pays de la Loire sur ces territoires mettent en évidence qu'ils ne sont pas isolés. Même si dans certaines zones, le retard est encore important à résorber, le montant des dotations régionales sur ces territoires via les contrats de territoires signés entre décembre 2004 et février 2008 sont les suivants :

ETAT DES CONTRATS DE TERRITOIRE
signés entre décembre 2004 et février 2008

TERRITOIRE	POPULATION (en nb habitants)	Dotation Régionale	Période
Pays du Perche Sarthis	73 011	5 439 000	2006-2009
Pays d'Alençon	20 205	2 301 720	2005-2011
Pays de Haute Mayenne	90 821	12 436 095	2006-2010
CA Saumur Loire Développement	61 339	6 156 795	2005-2010
Pays saumurois	11 833	715 000	2006-2009

Source DEPT mars 2008

Nb : sont cumulés tous les types de contrats

CDL (convention de développement local) CRA (contrat régional d'agglomération)

CTU (Contrat territorial unique)

CDDTPNR (contrat de développement durable des territoires de parcs naturels régionaux)

Par ailleurs, quelques projets structurants du CPER 2007-2013 concernent directement ces territoires :

- Dans le nord Mayenne: soutien au parc Normandie Maine en fonction de la demande, pôle de Mayenne (Etat : 3,5 M€; Région dans le cadre du CTU)...
- Dans l'est de la Sarthe : soutien au parc Normandie Maine en fonction de la demande, projets sur le Mans (Etat : 5 M€ Région : 1,5 M€ pour le circuit des 24 h et contrat d'agglomération)
- Dans le Saumurois : Château de Saumur (Etat : 8 M€; 3,6 M€ Région), Abbaye de Fontevraud (Etat : 6 M€ Région : 3 M€), Ecole Nationale d'Equitation (Etat : 0,6 ; Région : 0,27 M€ Région)...

Ces espaces peuvent aussi dans le cadre du CPER bénéficier des aides au développement économique (actions collectives auprès des entreprises, filières, agriculture dont cheval- forêt, tourisme social), formation, environnement (eau, énergies), santé ...

Enfin, conformément au mode de scrutin, 12 conseillers régionaux sur 93 que compte l'Assemblée, représentent la population de ces territoires : 2 pour le Saumurois, 3 pour le Nord Mayenne et 7 pour la Sarthe concernée. Plus généralement, sur 93 élus conseillers régionaux, 7 sont originaires de Mayenne, 15 de Sarthe et 19 du Maine et Loire. Enfin, bien souvent, les conseillers régionaux sont aussi élus locaux sur les bassins de vie dont on parle : ils sont donc au fait des réalités locales et à même de porter les préoccupations des territoires au niveau de l'exécutif régional.

Malgré tout, la perception des acteurs locaux, à une ou deux exceptions près, est la même : le sentiment d'avoir été proportionnellement moins soutenus que les territoires qu'ils jugent les plus dynamiques.

1.3 Un rôle d'aménagement du territoire qui n'est plus tenu par l'Etat

Le sentiment d'être oublié par les décideurs publics n'est pas seulement limité à l'institution régionale. Le rôle de l'Etat en tant qu'aménageur du territoire garant de la cohésion et de la solidarité nationale est aussi questionné. On peut rappeler qu'historiquement, l'aménagement du territoire regroupe les actions menées par les pouvoirs publics français afin de favoriser le développement des régions formant le territoire national. Il porte sur la disposition spatiale des hommes et des activités. Depuis l'abandon du Plan (celui de 1993 ne sera pas appliqué), l'Etat a choisi de ne pas concevoir une stratégie d'ampleur nationale pour le Territoire avec un grand « T ». Il a privilégié, pour la mise en œuvre de sa politique, des dispositifs contractuels conclus avec les collectivités territoriales. Quant à l'Union Européenne, elle intervient de plus en plus dans le développement des régions par le biais de sa politique régionale. Ce double mouvement de décentralisation et de construction européenne conduit aujourd'hui à faire intervenir tous les niveaux de l'organisation territoriale à la politique d'aménagement du territoire. De plus, même si la politique d'aménagement du territoire conserve sa vocation à réduire les inégalités entre les territoires, un thème essentiel mis en avant aujourd'hui est le développement de la « compétitivité » des territoires et la recherche de l'« excellence ». Il s'agit ainsi de développer des « pôles de compétitivité » qui permettraient à des territoires bien identifiés d'acquérir un rôle central dans un domaine particulier à l'échelle nationale, voire mondiale, avec le risque, pour certains, de mettre en concurrence les territoires entre eux.

Ces risques sont clairement identifiés par les décideurs. Ainsi, la structure précédant la DIACT, la DATAR, dans un programme de prospective « territoires 2020 » en 2002, parlait du risque d'un « archipel éclaté » caractérisé par un territoire où s'opposeraient des villes dynamiques, économiquement performantes et internationalement compétitives et des territoires marginalisés. La Région des Pays de La Loire, elle, évoquait, dans le diagnostic du SRADDT, le danger d'un « grand écart territorial », avec un territoire régional, tiraillé entre la forte croissance du littoral ou de la dorsale urbaine et la crise agricole ou industrielle des territoires les plus éloignés des grands pôles urbains. Le diagnostic faisait état d'une tendance possible à « *un effacement des solidarités humaines et territoriales se traduisant par une moindre structuration des villes moyennes et par une perte de cohésion sociale au sein même des territoires urbains, périurbains et ruraux.* »

Pour les personnes rencontrées, ces réalités (décentralisation, construction européenne, recherche de compétitivité) interrogent totalement le devenir des villes moyennes qui recoupe la réflexion sur l'Est des Pays de la Loire. A l'heure où les ressources financières de notre pays se font rares, le maillage des territoires autres que « compétitifs » serait parfois oublié car simplement trop coûteux. Beaucoup de nos interlocuteurs font état de leurs inquiétudes. Ils s'interrogent sur le rôle réel des villes moyennes en termes de services publics, notamment en constatant la disparition d'un certain nombre de structures, sans cohérence globale en termes d'aménagement du territoire : tribunal d'instance, centre postal, Banque de France, bureau de douanes, tribunal administratif, perceptions... Des rumeurs sur la suppression de certaines sous-préfectures persistent. Moins que la nécessité de réformer, les personnes rencontrées s'interrogent sur la cohérence de l'ensemble de ces changements au niveau national. Et sur le rôle de l'Etat en tant qu'aménageur du territoire : qui est en charge aujourd'hui de penser l'aménagement du territoire de demain ? De recueillir les attentes des citoyens en termes de missions de services au public ? De veiller à la solidarité entre les territoires ? D'assurer un maillage équilibré du territoire ? De soutenir le développement des villes moyennes ?

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

1.4 Des phénomènes "naturels" d'attraction par d'autres territoires

Des entreprises qui naturellement s'affranchissent des frontières administratives

Les entrepreneurs rencontrés ne s'encombrent pas des notions administratives. Leur territoire d'action est celui du bassin d'emploi mais aussi celui du département, de la région, du niveau national et international. Aussi, beaucoup ont été surpris de la question posée par le Conseil Régional. Pour eux, « l'économie n'a pas de frontières ». On peut noter cependant sur les zones concernées quelques chiffres significatifs : une très forte proportion de TPE, en moyenne plus de 80% ; un emploi industriel proportionnellement plus présent que sur l'ensemble de la région et enfin un taux de chômage particulièrement élevé sur certains territoires comme celui du Saumurois à plus de 7%.

Quelques données chiffrées sur les zones d'emploi concernées

	Mayenne nord et est	Sarthe nord	Saumur Bauge	Moyenne Région
Poids des établissements 20 à 99 salariés	87.2%	80.5%	86.6%	84.5%
Evolution emploi salarié entre 2002 et 2006	-0.3%	+0.1%	+0.6%	+0.6%
Variation taux de chômage entre 2005 et 2008	-1%	-0.9%	-1.4%	-1.3%
Taux de chômage 3ème trimestre 2008	4.3%	5.7%	7%	5.7%
Indice qualification INSEE (France 0.9 ; Nantes 1.4)	0.3	0.3	0.4	0.6
Evolution population 90/99	0.2%	0.2%	0.1%	+0.4%

Par ailleurs, il convient de noter qu'une forte proportion des entrepreneurs actifs sur ces territoires y sont « ancrés » de façon « historique » : qu'advient-il au moment de leur passage de relais ? Enfin, ces bassins ont connu des retournements industriels dont certains ne se sont pas encore remis, plus de quinze années après : le départ de Moulinex et de Verceletto à Mamers ; le refus de l'arrivée de Michelin à Saumur...et aucun n'est à l'abri d'autres déconvenues dans les années à venir.

De réels corridors de flux d'échanges, moteurs de développement économique, se mettent en place à l'Est des Pays de La Loire

Les infrastructures de transport à l'Est des Pays de la Loire sont en cours de transformation. De la même façon que l'axe Le Mans/Angers/Nantes s'est développé le long des infrastructures ferroviaires et routières, certains axes sont en train de structurer le territoire à l'Est des Pays de la Loire et contribuent à l'attirer vers d'autres régions.

C'est en tout premier lieu le cas en Sarthe. Pour beaucoup d'interlocuteurs, le rôle de « l'étoile mancelle » serait sous estimé par les décideurs. Les trois autoroutes (A81, A11 et A28) traversant le département forment autour du Mans une étoile autoroutière à cinq branches, faisant ainsi de la métropole du Mans un lieu d'implantation stratégique des entreprises. La région parisienne est ainsi à moins de deux heures de route de la préfecture sarthoise, de même que la capitale bretonne. Rouen, compte-tenu de l'ouverture de l'A28 en 2005, est également proche. Seule la ville d'Orléans, capitale administrative de la Région Centre est finalement lointaine : 1heure15 par des routes qualifiées de « dangereuses ». Parallèlement à ces axes autoroutiers, la Sarthe est aussi bien dotée en routes nationales et départementales et bénéficie d'une bonne desserte ferroviaires par TER et TGV. De fait, tous les interlocuteurs sarthois rencontrés mettent en avant l'excellence de cette desserte et l'importance du corridor « Angleterre-Le Havre-Espagne » pour le développement économique de la Région : le trafic container du port du Havre est ainsi capté par les transporteurs qui assurent une desserte de l'ensemble du Sud du Pays, de l'Ouest de la Région, et de l'Est de l'Union européenne, en contournant Paris.

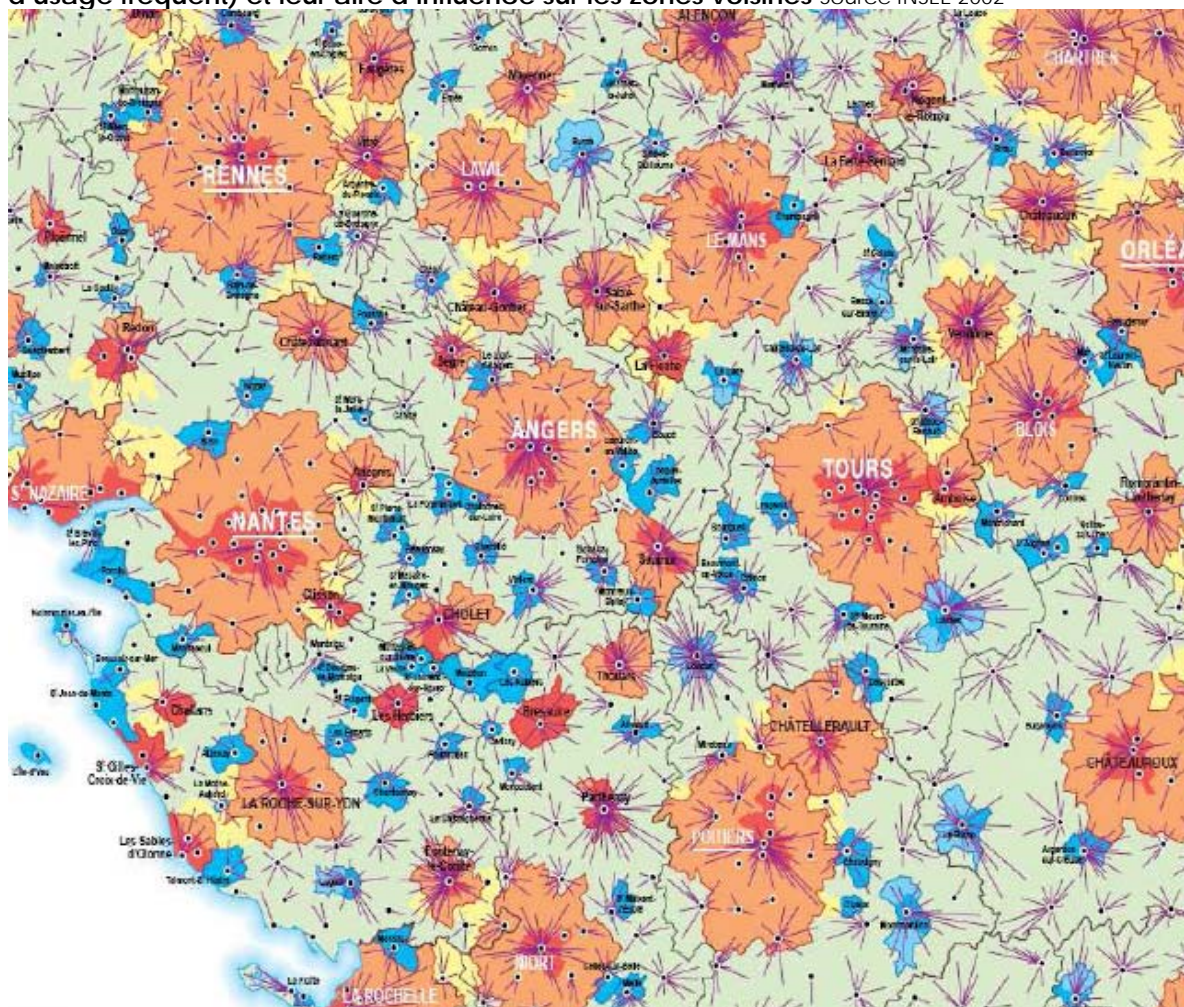
Dans une moindre mesure, d'autres infrastructures accentuent les échanges entre territoires voisins. Le territoire du Saumurois est assez bien desservi en infrastructures ferroviaires : la gare de Saumur attire des habitants des départements voisins et la boucle ferroviaire de Montreuil Bellay rattachée au réseau national offre des possibilités de fret très intéressantes pour les entreprises ; les projets de la virgule ferroviaire de Sablé et la réouverture de la voie ferrée Laval/Mayenne contribueront au désenclavement de la Mayenne. Certains axes routiers participent aussi de cette « évolution à l'Est » des échanges : les relations entre Tours et Le Mans (A28); entre Le Mans et Rouen ; entre Angers et Doué la Fontaine ; ou entre Tours et Saumur (A85) ; le projet de mise à 2X2 voies Mayenne/Angers...

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Des réponses adaptées aux besoins des Ligériens existent de part et d'autres des frontières administratives de la région.

Les acteurs économiques et sociaux des territoires de l'Est de la Région, du fait de leur situation géographique particulière, se comportent aussi en « consommateurs » des services les plus appropriés à leurs besoins. Que ce soit en termes de chalandise, de culture, d'accès à l'offre de soins en matière de santé ou au niveau de l'éducation secondaire et de l'enseignement supérieur, les habitants disent « zapper » d'une région à l'autre, en privilégiant le secteur ayant le meilleur rapport temps/distance, qualité/prix et besoin/service offert. Ainsi, en matière de culture, il arrive aux Manceaux de partir à Paris ; les Nord Mayennais à Rennes, Fougères ou Laval. Dans les secteurs frontaliers, les dérogations en matière d'enseignement secondaire sont nombreuses : par exemple, certains Mayennais scolarisent leurs enfants à Fougères, les jeunes de Pré en Pail vont au lycée à Alençon, sur le Pays d'Alençon le lycée de Mamers et celui d'Alençon (géographiquement en Sarthe) se partagent les élèves... Les structures de formation drainent des populations de plusieurs régions administratives : le CFA lycée agricole de Saumur recrute des élèves issus de Loudun ou de Thouars, le BTS Imprimerie du lycée Léonard de Vinci à Mayenne a un recrutement interrégional. Enfin, en matière de santé, le centre hospitalier de Mayenne accueille la population bas normande pour les soins en matière d'obstétrique ; le centre hospitalier d'Alençon-Mamers est intercommunal et à cheval sur deux régions.... Le document ci-dessous met en évidence, pour les services intermédiaires (santé, commerces, éducation, services locaux Etat...), quelques exemples d'offre qui peut exister d'un côté ou de l'autre côté d'une frontière administrative et donc le choix a priori possible pour les habitants.

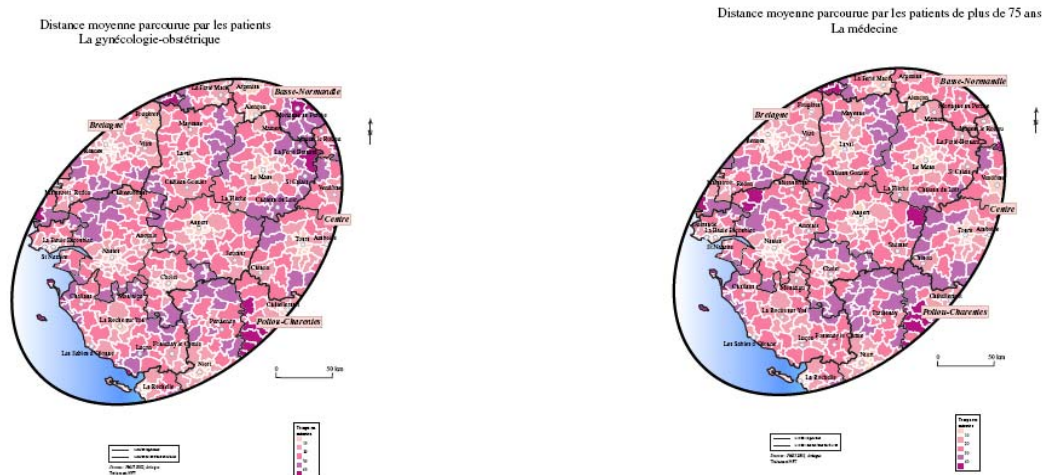
Les pôles de services intermédiaires (commerces et services publics et privés d'usage fréquent) et leur aire d'influence sur les zones voisines Source INSEE 2002



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Les territoires de santé et flux entre territoires suivant l'offre de soins

La distance moyenne à parcourir en matière de gynécologie-obstétrique La distance moyenne à parcourir par les patients de plus de 75 ans en matière de médecine



Pour le CESR, ces échanges sont naturels pour autant qu'il n'existe pas de « zones blanches »

Les personnes rencontrées dans les territoires du Saumurois, du Nord Mayenne et de la Sarthe ont mis en exergue trois exemples récurrents. Le premier est celui de l'offre existante en matière de prise en charge de la dépendance et de la vieillesse. Pour mémoire, on peut rappeler que si l'indice de vieillissement en France métropolitaine est de 86.8, celui des territoires concernés est respectivement de 110 en Nord Mayenne, 115 en Sarthe du nord et 95.4 sur la zone d'emploi de Saumur Bauge. Dans les territoires ruraux, la désertification médicale est présentée comme une réalité. La prise en charge des populations vieillissantes dans des structures adaptées (maisons de retraite mais aussi MAPAD ou EHPAD) est aussi mise en avant comme un enjeu prégnant pour ces territoires dans les années à venir. Dans certaines zones, les courbes démographiques des moins de 16 ans et des plus de 65 ans se sont déjà croisées. Si la Région n'est pas mise en cause, à jute titre puisque la santé ne relève pas de ses compétences propres, les territoires se sentent « oubliés » des acteurs qui en ont la charge et seraient prêts à se tourner vers l'institution régionale pour qu'elle impulse une dynamique en termes d'aménagement du territoire sur le sujet.

Le deuxième exemple est celui de l'existence de « zones blanches » en termes d'accès au réseau internet voire au réseau de la téléphonie mobile. Il n'est pas rare, malgré les plans comme Gigalis ou Mélissa (conseil général Sarthe) que des zones du territoire régional ne soient pas couvertes ou qu'une seule technologie soit disponible. Outre les difficultés que cela peut représenter pour l'implantation de certains professionnels (médecins, centres hospitaliers, administrations, entreprises...), il s'agit d'un inconvénient majeur pour les populations locales.

Le dernier exemple est celui de l'adaptation entre l'offre de formation et l'emploi possible pour les jeunes de 20-29 ans. Les acteurs économiques et sociaux de ces zones font tous état de la « fuite » des jeunes, à l'âge de la poursuite des études et de l'insertion dans la vie active et de leur difficulté ensuite à les « récupérer » à l'âge adulte. Dans le Saumurois, le taux de qualification des jeunes est l'un des plus bas du département et le taux d'emploi précaire des jeunes très élevé. L'offre de formation de Rennes attire les Mayennais. Et dans la Sarthe, il est fréquent que les personnes voulant faire des études longues partent de la région et s'installent pour l'ensemble de leurs cycles universitaires à Paris, Angers voire Nantes car l'Université du Maine est surtout axée sur le premier cycle universitaire qui concentre 75% des effectifs. En fait, les jeunes se forment ailleurs et ne reviennent pas dans leurs territoires initiaux, parce que ces derniers ne sont pas assez en mesure de leur offrir les emplois adaptés à leur ambition.

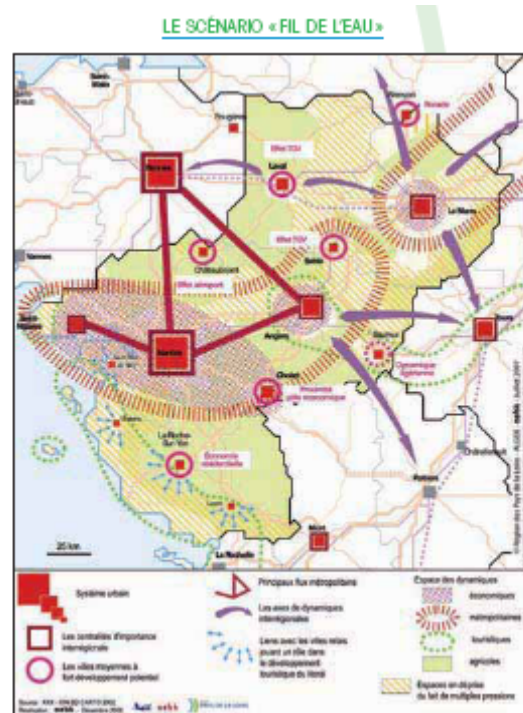
2 L'EST DES PAYS DE LA LOIRE : UN ESPACE ET DES ENJEUX A INTEGRER A LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE REGIONAL

2.1 Notre analyse : des phénomènes d'attraction qui interrogent parfois le découpage administratif actuel... mais qui posent surtout la question des "périphéries" d'un territoire quel qu'il soit

Sur l'ensemble des personnes rencontrées dans les territoires du Saumurois, du Nord Mayenne et de la Sarthe, seuls certains acteurs de la Sarthe se disent attirés par un changement de découpage géographique et envisagent un rattachement possible à la région Centre. Les autres s'interrogent plus sur le nom de la Région, jugé non représentatif ou sur le positionnement géographique de sa « capitale » administrative. Comme nous l'avons dit précédemment, l'appartenance à l'espace fonctionnel « Région des Pays de la Loire » n'est pas vraiment contestée.

Aussi, malgré le débat en cours au niveau national sur l'organisation territoriale, qui entraîne les prises de position des uns et des autres, le CESR recommande au Conseil régional de s'affranchir de cette question précise du découpage géographique des régions, pour répondre à la problématique posée des territoires de l'Est des Pays de la Loire.

En effet, le véritable sujet est celui des « périphéries », quelle que soit la physionomie du territoire régional futur. Que la Région soit scindée comme certains le suggèrent ou qu'elle s'agrandisse, les problématiques de ces bassins de vie « à cheval » sur plusieurs régions administratives existeront et les besoins de leurs populations seront de fait spécifiques. Quelles que soient les décisions qui pourraient être prises en termes d'organisation administrative suite au rapport du comité Balladur, la Région connaîtra toujours des territoires dont la dynamique sera moins forte que celle portée par le littoral atlantique, tant celui-ci est marqué par des évolutions démographiques et économiques positives. Qu'on se situe dans le statu quo actuel, dans une perspective de « Grand Ouest » que le CESR a appelé à plusieurs reprises de ses vœux ou dans une autre configuration territoriale, les questions de cohésion territoriale, et en particulier la problématique des zones limitrophes et des villes moyennes dans ces zones resteront entières. Tout se passe comme si ces zones et ces villes moyennes ne disposaient plus, aujourd'hui, des moyens de leur développement pour demain. Ce n'est pas uniquement lié à un « effet frontière » régional. C'est lié à de multiples raisons qui se cumulent entre elles : territoires à cheval entre plusieurs régions, entre plusieurs départements, aux populations vieillissantes, vidés peu à peu des services publics déconcentrés... C'est ce qui explique que les acteurs locaux se sentent parfois « abandonnés » et encore oubliés par l'institution régionale. Ce n'est pas propre à la Région. C'est leur condition de villes moyennes qui prime et les fait se ressentir comme en train de vivre le scénario « fil de l'eau » tant décrié au moment du SRADDT.



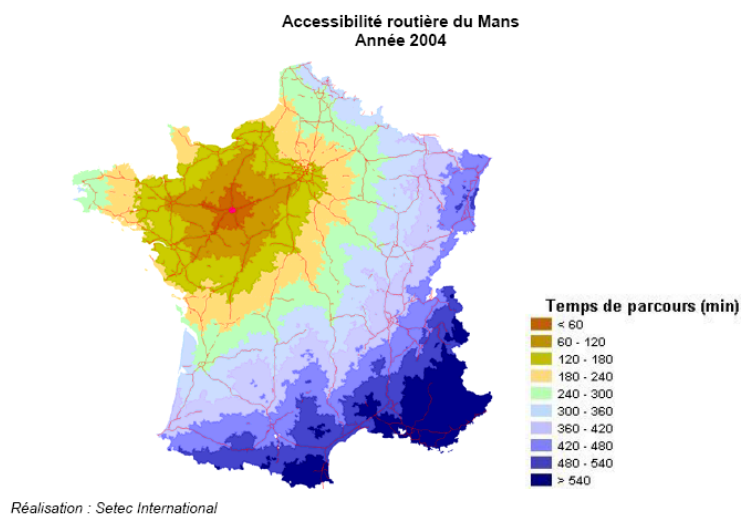
2.2 Notre préconisation : rééquilibrer à l'Est le territoire de la Région en accompagnant cette zone dans son développement

Pour le CESR, les attractions multiples qu'il est possible de constater au niveau de l'Est des Pays de la Loire ne constituent pas un risque de fragilisation de la région mais un atout, voire une chance, pour l'insérer dans d'autres flux économiques, culturels ou migratoires.

Le risque de « grand écart territorial » tel qu'il est perçu par les acteurs sur le terrain doit avant tout donner lieu à des mécanismes de rééquilibrage du centre de gravité de la Région. Dans son avis de septembre 2007 relatif au SRADDT, le CESR indiquait qu'il « *était nécessaire de porter une attention plus soutenue aux territoires intermétropolitains, dans une optique de rééquilibrage entre, d'une part l'Ouest de la région et d'autre part l'Est et le Nord, susceptibles de rester en dehors de la dynamique régionale.* » Le CESR encourage la Région à conduire une stratégie reposant sur une double polarité, vers l'ouest d'une part et vers l'est d'autre part. Il est aussi souhaitable que ces territoires limitrophes puissent mener les coopérations qu'ils souhaitent avec leurs voisins ou développer d'autres flux que ceux tournés vers le littoral.

La situation et le dynamisme du département de la Sarthe sont des atouts sur lesquels la Région peut s'appuyer pour mener à bien cette stratégie « bipolaire ».

- en matière d'infrastructures réseaux, ferrées ou routières : le rôle de l'étoile mancelle et de ses facteurs de développement économique et industriel pour l'ensemble de la région pourrait être soutenu (construction de plateformes logistiques) et l'axe « Angleterre-Espagne » reconnu comme un corridor d'ouverture de la région vers le Bassin Parisien, le sud et l'Est de l'Union Européenne.



- en matière d'aide possible de la Région pour être un catalyseur d'initiatives locales : attirer des centres de recherche et d'innovation, cibler des opérations comme Technocampus sur les territoires de l'Est pour densifier le tissu industriel et le rendre plus dynamique et attractif ; favoriser l'installation de structures publiques dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation ; rendre plus attractif le pôle universitaire.

Sur l'ensemble des territoires limitrophes concernés, la Région a surtout le devoir, en complémentarité de l'action de l'Etat et des départements et dans la limite de ses compétences, de garantir l'accès aux services publics pour l'ensemble des habitants. Pour le CESR, le rôle de la Région est de mener toute action nécessaire à ce niveau pour « mériter » d'avoir ces territoires limitrophes en son sein : prise en charge des personnes âgées dépendantes, solution à la désertification médicale en territoire rural, traitement des « zones blanches » en termes de réseaux, offre en matière d'éducation supérieure voire secondaire, transports collectifs et infrastructures pour favoriser le désenclavement.

2.3 Le processus possible : favoriser des contrats de territoires interrégionaux et/ou interdépartementaux (CTI)

Le CESR recommande au Conseil régional de vérifier auprès des habitants et des représentants des zones périphériques des régions voisines si leurs enjeux rejoignent ceux des territoires de la Région Pays de la Loire et d'en tirer les conséquences en matière de coopération interrégionale.

Aujourd'hui, une trentaine de coopérations interrégionales sont menées avec la Région Centre (dont 8 portent sur la Loire) ; une douzaine avec la Basse-Normandie.

Par ailleurs, il existe à l'Est des Pays de La Loire plusieurs exemples de coopérations interrégionales institutionnalisées. C'est le cas du Pays d'Alençon depuis 2003, à cheval sur l'Orne (Basse Normandie) et la Sarthe (Pays de La Loire). C'est aussi le cas des Parcs Naturels Régionaux : Normandie Maine d'une part et Loire Anjou Touraine d'autre part. Aujourd'hui, les acteurs sont partagés sur l'efficacité de leur intervention. Elle dépend des personnes en exercice et du rôle dévolu aux structures créées, de la simple chambre d'enregistrement de subventions régionales à un véritable lieu de construction de projets communs. Le CESR propose à la Région de favoriser des CTI spécifiques pour ces zones limitrophes en imaginant des structures plus actives et davantage portées politiquement.

Favoriser et impulser des diagnostics interrégionaux ou interdépartementaux au niveau des zones limitrophes

Le CESR estime que la Région pourrait mettre en place des diagnostics interrégionaux pour des bassins de vie et des territoires qui ont déjà une « vie en dehors de leurs frontières administratives. » Cela permettrait aux territoires concernés « d'officialiser » leurs relations avec des communes ou intercommunalités voisines dans des régions limitrophes.

Des exemples concrets en ce sens existent : au niveau des communes limitrophes, au niveau des intercommunalités ou des projets de SCOT en cours. Ils sont cependant souvent dépendants des relations interpersonnelles entre les élus. Pourquoi ne pas faire impulser par la Région des rencontres entre les acteurs locaux sur ces questions pour aboutir à des diagnostics partagés ?

Dans certains cas, comme par exemple le Saumurois qui vit une spirale descendante, la situation mériterait même de mettre tous les acteurs (Etat, Région, conseils généraux, élus locaux, élus des régions et départements limitrophes) autour de la table. Il s'agirait de définir l'ensemble des besoins du territoire concerné en termes de développement, de solidarité et de cohésion territoriale et d'établir le rôle que chacune de ses intercommunalités ou communes pourrait jouer pour les assurer. Ainsi, pour chaque politique publique seraient définis les besoins et les réponses possibles, en s'appuyant sur les atouts spécifiques des territoires.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Soutenir la mise en œuvre de contrats de territoires interrégionaux et les intégrer aux dispositifs contractuels européens sur la cohésion territoriale quand c'est possible

Une fois ces diagnostics établis, le CESR recommande au Conseil régional de soutenir des contrats de territoires interrégionaux répondant à des enjeux communs chaque fois que nécessaire. Pourquoi ne pas imaginer des programmes pluriannuels sur 5 ans en ce sens, volontairement plus longs que les CTU pour permettre une réflexion partagée autour de projets structurants.

Comme la question de cohésion territoriale repose aujourd'hui à la fois sur les dispositifs contractuels au niveau des collectivités territoriales et sur le niveau européen, le CESR recommande à la Région d'intégrer la question des éventuels contrats territoriaux interrégionaux ou CTI à cette dimension de l'action européenne, pour disposer des fonds européens lui permettant de les mettre en œuvre.

On peut rappeler que dans le cadre de sa présidence semestrielle de l'Union Européenne, la France a initié une consultation des acteurs locaux sur ce sujet, dont les premiers résultats seront rendus publics par la Commissaire en charge de la politique régionale lors de la réunion informelle des ministres de l'aménagement du territoire organisée par la Présidence tchèque de l'Union les 23 et 24 avril 2009.

Dans une note de cadrage destinée aux Préfets de région pour initier un débat sur la cohésion territoriale en région, la DIACT constatait un « *accroissement d'écart de développement et de niveau de richesse, non seulement entre les régions mais en leur sein même, ainsi qu'aux déséquilibres territoriaux persistants* » et ajoutait que « *les décideurs politiques devaient considérer le territoire d'un point de vue différencié, pas seulement régional ou national, mais en fonction des problèmes à traiter* ». Elle s'interrogeait sur le choix des échelles territoriales pertinentes pour conduire des politiques publiques en faisant vivre le principe de cohésion territoriale : « *Faut-il s'inscrire strictement dans les limites administratives ?* » *Faut-il privilégier les territoires de projets ? Faut-il prendre en compte des territoires interrégionaux ?* ». La région Pays de la Loire peut donc prendre l'initiative de la mise en œuvre de CTI sur son territoire et avec ses régions ou départements voisins en parfaite cohérence avec les réflexions européennes en cours.

Mettre en place des mécanismes de péréquation et de compensation pour les zones périphériques

Enfin, le CESR propose des mécanismes de péréquation et l'affectation de moyens spécifiques pour rendre compte du fait que ces territoires « ne sont pas oubliés » financièrement, par exemple en « revisitant » les critères existant dans le cadre des CTU . Le calcul de la dotation est aujourd'hui basé sur : une dotation d'égalité citoyenne égale à 35 euros par habitant et différentes dotations additionnelles qui varient selon les caractéristiques du territoire (présence de TPU, présence d'une préfecture ou sous préfecture, linéaire de littoral, insularité, présence de villes intermédiaires, surface en Parc Naturel Régional, densité inférieure à 55 habitants par km², perte de population entre deux recensements généraux de population...). En tenant compte de l'ensemble de ces règles de calcul, la moyenne régionale de la dotation prévue pour les territoires, sur la base d'un contrat plein est de 59 euros par habitant. Ainsi faudrait-t-il accentuer les dotations différentielles pour les territoires limitrophes de l'Est de la Région et imaginer de nouveaux critères spécifiques, au niveau régional et interrégional.

2.4 Un signe de reconnaissance régional : valoriser l'Est des Pays de la Loire et le « fait continental » auprès de l'ensemble de la population ligérienne

Le Rôle du Conseil Régional devrait être enfin d'assurer la valorisation de ces territoires. Le CESR a constaté en menant cette étude d'importants décalages entre les perceptions des acteurs de leur « reconnaissance » par l'institution régionale et la réalité de sa prise en compte. Si l'on veut réduire ces décalages de perception, il s'agit d'informer les personnes de l'action régionale et leur faire comprendre le sens des actions menées pour qu'ils puissent un jour se sentir « ligériens ».

Il ne s'agit pas de décréter un sentiment d'identité. En revanche, on peut favoriser le sentiment d'appartenance à un espace fonctionnel et administratif.

Pour ce faire, il faut donner à ces territoires de l'Est des Pays de la Loire des signes de reconnaissance et ne pas hésiter à mener des actions symboliques pour signifier ce « rééquilibrage » de la Région à l'ensemble de la population ligérienne. On pourrait soutenir des campagnes de communication valorisant les atouts spécifiques de l'Est des Pays de la Loire. On pourrait décider de changer les symboles (nom, drapeau, logo..) de la Région pour acter cette stratégie de « double polarité » de la région, d'une part à l'ouest, d'autre part à l'est. On pourrait choisir pour quelques équipements et investissements vraiment structurants, une implantation sur une ville moyenne de l'Est. On pourrait enfin valoriser des manifestations culturelles et sportives d'ampleur sur ces territoires ou en imaginer de nouvelles, en facilitant les conditions d'accès par transport collectif à tous les Ligériens, pour favoriser le rayonnement au niveau régional, national ou international.