

**Session du 21 et 22 juin 2012**

**AVIS**

relatif à

**LES CONTRATS RÉGIONAUX EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES**

*Présenté par M. Albert MAHE, Rapporteur général du budget,  
au nom de la commission n°5 "Aménagement des territoires – Cadre de vie"*

*Entendues les interventions de Messieurs Patrice POLLONO (CCIR), Philippe MOREAU (CGPME),  
Philippe BOURDAUD (MEDEF)*

**90 votants.** Adopté par :

**Pour :** 74

Contre : 3

Abstentions : 13

Dans le prolongement des politiques antérieures conduites avec constance depuis 40 ans, la Région des Pays de la Loire a démontré les bienfaits et l'effet levier que peut apporter la contractualisation sur l'investissement local. L'aménagement équilibré du territoire est une des compétences majeures de l'assemblée régionale.

Le CESER a rappelé à plusieurs reprises son attachement à cette politique volontariste du Conseil régional qui n'a eu de cesse d'évoluer jusqu'aux Nouveaux contrats régionaux. Comme cela a été rappelé en 2011, ces derniers "s'inscrivent dans une politique plus stratégique et cohérente, plus à même de répondre aux besoins des territoires et aux priorités régionales".

Pour autant, une attention particulière doit être portée sur la réalité des contrats dans leur mise en œuvre, leurs impacts et leur perception par les acteurs locaux. Au-delà du soutien financier, les contrats ont vocation à être des leviers de développement pour les territoires. En pratique,

- les contrats régionaux répondent-ils aux enjeux portés par le Conseil régional ?
- permettent-ils de porter des projets structurants s'inscrivant dans une réelle stratégie de développement du territoire ?
- ne sont-ils pas, pour certains, des "catalogues de projets" ?

Dans un contexte de raréfaction des ressources financières et d'optimisation des moyens, la mise en œuvre de contrats entre les territoires doit permettre de faire évoluer et avancer les démarches en cours en matière de rationalisation de l'organisation territoriale.

## **1 LES ENJEUX DE LA CONTRACTUALISATION**

### **1.1 Assurer une véritable stratégie de développement territorial**

En pratique, les contrats régionaux, hormis les contrats d'agglomération, portent trop souvent une multiplicité de projets, parfois de petite envergure, dont certains encore en maîtrise d'ouvrage communale. Les structures porteuses, souvent des "Pays", peuvent être considérées comme des "boîtes aux lettres" chargées uniquement de faire remonter et d'instruire les projets portés par les communautés de communes et les communes. Pour certains, les contrats régionaux sont considérés comme une aide à l'investissement communal ou intercommunal alors qu'ils ont vocation à s'inscrire dans une véritable stratégie de développement territorial.

Même si le principe de subsidiarité doit être conforté, la Région doit pouvoir exiger une plus grande responsabilité des territoires pour porter des projets structurants à leur échelle, à l'instar des contrats d'agglomération. Les contrats régionaux doivent aussi permettre de s'interroger sur l'organisation et la sécurité des grands services publics (eau, assainissement, déchets...) essentiels pour les territoires et les populations.

## **1.2 Clarifier la contractualisation pour plus d'efficience et de lisibilité**

Il apparaît nécessaire de clarifier les missions de la Région et des Départements auprès des communes et des communautés de communes en matière d'aménagement. A l'heure actuelle, la situation est très disparate d'un département à un autre et ne favorise pas un aménagement homogène du territoire régional. Un seul Département dispose d'une véritable politique contractuelle avec les EPCI et les communes. Si la notion de subsidiarité existe, la Région ne doit pas se substituer à ses partenaires là où les Départements ne prennent pas en charge leur responsabilité en matière de soutien aux petites collectivités et aux territoires ruraux.

Concrètement, il s'agit de veiller à rationaliser l'intervention de chacun auprès des territoires. Pour cela, la Région doit systématiser les échanges avec ses partenaires départementaux en vue d'une meilleure lisibilité des politiques publiques. Comme cela a été initié en Loire-Atlantique, un rendez-vous annuel pourra être organisé sur chaque territoire pour engager une discussion conjointe avec la Région et le Département sur les priorités à venir.

Les compétences de la Région orientent son action vers les grands projets de développement et d'aménagement (recherche, innovation, développement économique, équipements structurants...) et celles du Département vers les services de proximité ainsi que le soutien aux communes.

## **1.3 Renforcer la cohérence locale des interventions régionales (contrats et politiques sectorielles)**

La Région doit également s'interroger sur l'adéquation des contrats régionaux avec ses politiques sectorielles (développement économique, emploi, formation, solidarité, santé, environnement...). Une meilleure lisibilité des interventions régionales à l'échelle de chaque territoire doit être recherchée et portée à la connaissance des élus locaux et des citoyens afin d'en conforter la cohérence. Le lien avec les "contrats nature" doit par exemple être renforcé afin de favoriser la mise en valeur de cette politique et la dimension environnementale des contrats.

Afin d'assurer une programmation pertinente des investissements sur leur territoire, une attention particulière pourra être portée pour engager de nouvelles négociations en début de mandat des exécutifs locaux.

## **2 LES CONTRATS RÉGIONAUX, PORTEURS DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES**

### **2.1 Conforter les pôles d'équilibre**

Le rôle de la Région est de privilégier les actions favorisant le maillage et les échanges entre les territoires dans le cadre d'un développement durable de la région. Les contrats doivent être l'occasion pour les élus et la population de réfléchir à l'avenir de leur territoire, non pas seulement en termes de mieux-vivre des habitants actuels, du point de vue des équipements de proximité par exemple, mais en termes de développement, d'innovation et de création de richesses (économiques, sociales et humaines).

Les contrats régionaux doivent ainsi permettre de conforter les pôles d'équilibre qui constituent une réalité et une spécificité du territoire régional. Les SCOT doivent contribuer à renforcer ces dynamiques locales et la Région doit être un facteur entraînant dans leur mise en place à une échelle pertinente au niveau d'un ou plusieurs bassins de vie.

Ce rôle est difficile pour la Région car il nécessite de la part des élus régionaux un important travail d'écoute et de diplomatie. Le renforcement des Conseils de développement dans leur rôle de concertation et de réflexion stratégique sur l'avenir des territoires doit y contribuer également.

## **2.2 Renforcer la conditionnalité**

Les Nouveaux contrats régionaux ont vocation à accentuer les exigences de la politique territoriale régionale. La conditionnalité doit cependant être renforcée afin d'affirmer des priorités et d'apporter une réelle plus-value au développement des territoires. Plutôt qu'un certain éparpillement, l'enjeu est bien de privilégier l'avenir. Les contrats régionaux sont notamment un outil essentiel à la poursuite de démarches environnementales vertueuses et d'Agenda 21 locaux, qui méritent d'être confortées.

Les enjeux de développement sont différents entre les territoires ruraux et urbains. Pour autant, les deux réalités doivent être prises en compte conjointement par la Région. A l'instar des grandes agglomérations, les territoires urbains disposent souvent de compétences et de moyens qui leur permettent de porter une vision prospective et stratégique. Cette capacité d'ingénierie doit également être présente sur les territoires ruraux pour leur permettre de mener à bien des projets ambitieux. Les territoires de contractualisation doivent ainsi disposer des moyens et de la légitimité nécessaires à la mise en œuvre de leur stratégie de développement. La démarche en cours au Mans présentant conjointement les contrats d'agglomération et de Pays est à saluer dans ce cadre.

## **3 LES CONTRATS RÉGIONAUX DANS UN CONTEXTE DE REGROUPEMENTS COMMUNAUX ET DE RARÉFACTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES**

### **3.1 S'appuyer sur les SCOT pour poursuivre l'optimisation des territoires**

L'aménagement territorial aujourd'hui n'apparaît pas optimal avec :

- une multiplicité de communes aux compétences et aux moyens limités,
- des communautés de communes souvent trop petites,
- des Pays qui ne disposent généralement d'aucunes compétences.

Cette organisation n'est pas toujours adaptée aux bassins de vie et aux bassins d'emploi des territoires. Même si on peut s'interroger sur l'avenir des Pays, des structures de type "Syndicat mixte", à l'échelle des SCOT, sont pertinentes et nécessaires pour porter les démarches de territoire. Il apparaît essentiel de maintenir et conforter des pôles d'équilibre pour assurer le maillage équilibré de la région.

Les négociations engagées par l'Etat sur la coopération intercommunale n'ont pas pu aboutir pleinement à la définition des périmètres de SCOT qui restent sur des territoires trop limités voire non adaptés aux bassins de vie réels. Porteurs des enjeux stratégiques des territoires, il apparaît donc primordial de finaliser et d'adopter les SCOT sur l'ensemble du territoire régional le plus tôt possible, bien avant 2017.

Un levier financier complémentaire pour les territoires ayant un SCOT adopté pourrait y contribuer (de type prime). Ces documents doivent définir clairement les enjeux d'avenir pour les territoires afin de s'appuyer sur leur diagnostic pour construire et impulser les projets structurants, notamment à inscrire dans les Nouveaux Contrats Régionaux.

Tout l'intérêt du Fonds Régional d'Etudes Stratégiques (FRES) est reconnu dans l'appui et l'accompagnement des territoires. Il doit se développer en direction des structures pour les accompagner dans la mise en place des SCOT. Il devrait être quasi exclusivement réservé à cela. Cet outil ne saurait être considéré comme une ressource comme une autre par les collectivités locales. L'offre de services "Dinamic Territoires" portée par l'Agence régionale Pays de la Loire Territoires d'innovation (société publique régionale) va dans le sens souhaité.

### **3.2 Rester vigilant sur le contexte financier local**

Plus largement, la politique contractuelle nécessite de s'interroger sur le contexte dans lequel les contrats régionaux sont mis en place et la capacité des territoires à les développer, tant sur le plan financier que d'ingénierie de projets. Même si l'accès au crédit n'est pas bloqué, les collectivités font face à des conditions bancaires et financières plus strictes et coûteuses, qui peuvent parfois limiter leur capacité d'initiative.

En tant que partenaire privilégié des territoires, le Conseil régional doit pouvoir leur apporter un certain accompagnement dans le montage financier des opérations. La mise en œuvre d'une banque publique d'investissement doit aussi permettre de favoriser le développement des territoires.

Pour aller au delà des investissements de proximité, les collectivités doivent être en capacité de porter des projets structurants pour leur territoire.

## **CONCLUSION**

Les grandes agglomérations, où se concentrent les richesses, doivent certes être confortées mais elles ne peuvent répondre seules à ce besoin de développement harmonieux et durable du territoire régional. La mise en œuvre de projets d'avenir à l'échelle des pôles d'équilibre est indispensable et doit être tout l'enjeu des contrats régionaux.

La politique contractuelle de la Région n'est pas en cause mais une utilisation plus rationnelle des crédits est nécessaire dans le sens du développement de l'innovation et de l'avenir, ce qui nécessite aussi une meilleure organisation des territoires.

Le CESER sera particulièrement attentif à l'évolution de la réforme territoriale. Même si elle intervient au titre de sa compétence en matière d'aménagement du territoire, une remise en cause de la clause de compétence générale de la Région n'apparaît pas souhaitable.