

## Politique contractuelle de la Région Pays de la Loire Bilan des Contrats Territoires-Région (CTR) 2016-2020

### ■ Session 13/10/2020

### ■ Rapport présenté par M. Paul CLOUTOUR au nom de la Commission n° 5 "Aménagement des territoires - Cadre de vie"

*Entendues les interventions de M. Gilles LATOURNERIE (CFTC), Mme Elyane MORELET-CHAUVIN (CFDT), M. Eric GIRARDEAU (U2P), Mme Françoise CORBION (Chambre de métiers), M. Yvic KERGROAC'H (CGT), Mme Marie-Agnès MANDIN (CPME), M. Jean-Christophe GAVALLET (FNE), Mme Anne BLANCHE (MEDEF), M. Didier HUDE (FSU),*

*Entendue l'intervention de M. Laurent GÉRAULT, Vice-Président délégué à l'environnement, la transition énergétique, la croissance verte et le logement de la Commission « Territoires, ruralité, santé, environnement, transition énergétique, croissance verte et logement » du Conseil régional.*

**90 votants. Adopté par 86 pour, 4 abstentions, 0 contre.**

# Sommaire

<b>Sommaire</b> .....	<b>2</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Objet, champ de l'étude et méthodologie</b> .....	<b>4</b>
1.1. <b>Objet de l'étude : Les contrats territoires région (CTR)</b> .....	<b>4</b>
1.2. <b>Enjeux et questionnements</b> .....	<b>5</b>
1.3. <b>Champ de l'étude : intercommunalité et aménagement du territoire</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Rappels des enseignements de travaux précédents</b> .....	<b>11</b>
2.1. <b>Équilibre des territoires (octobre 2017)</b> .....	<b>11</b>
2.2. <b>Autres études menées en 2019</b> .....	<b>13</b>
<b>3. Bilan des Contrats Territoire Région (CTR)</b> .....	<b>14</b>
3.1. <b>Une satisfaction globale</b> .....	<b>16</b>
3.2. <b>Projets de territoire et CTR</b> .....	<b>17</b>
3.3. <b>CTR et autres contrats</b> .....	<b>18</b>
3.4. <b>Thématiques des contrats, projets intercommunaux et communaux</b> .....	<b>19</b>
3.5. <b>La Transition énergétique dans les CTR</b> .....	<b>21</b>
3.6. <b>CTR et Pacte de ruralité</b> .....	<b>22</b>
3.7. <b>CTR et intercommunalité</b> .....	<b>22</b>
3.8. <b>CTR et conseils de développement</b> .....	<b>22</b>
<b>4. Les EPCI dans les Pays de Loire</b> .....	<b>23</b>
4.1. <b>Une montée en puissance confirmée</b> .....	<b>23</b>
4.2. <b>Le risque d'un développement inégal</b> .....	<b>24</b>
4.3. <b>Les coopérations entre les territoires</b> .....	<b>25</b>
4.4. <b>Relations EPCI et « Pays »</b> .....	<b>26</b>
4.5. <b>Intercommunalité et polarités</b> .....	<b>26</b>
<b>5. Attentes par rapport au SRADDET</b> .....	<b>27</b>
<b>6. Préconisations</b> .....	<b>30</b>
6.1. <b>Dimension territoriale</b> .....	<b>30</b>
6.2. <b>Entrée thématique</b> .....	<b>32</b>
6.3. <b>Entrée démocratique : les Conseils de développement</b> .....	<b>32</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>33</b>
<b>Table des sigles</b> .....	<b>35</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>35</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>36</b>

## Introduction

---

L'étude qui est présentée dans ce rapport porte sur la politique contractuelle de la Région pour la période 2016-2020 et plus précisément, les contrats territoires région et les contrats de développement métropolitain qui ont été signés avec tous les EPCI de la région.

Elaboré et rédigé avant le déclenchement de la crise sanitaire, ce rapport n'y fait pas allusion. En effet, il reste centré sur l'outil contractuel tel qu'il a été conçu et mis en œuvre sur la période citée.

Aujourd'hui cependant, les préconisations de notre étude sont à situer dans le nouveau contexte institutionnel, économique, social et environnemental créé par la crise sanitaire. La dimension nouvelle qu'il faut apporter à ce rapport peut se résumer, nous semble-t-il, dans les deux questions suivantes auxquelles nous répondrons en conclusion :

- La politique contractuelle initiée par la Région reste-t-elle pertinente pour aborder les années à venir ?
- Le cadrage et les contenus des futurs contrats devront-ils évoluer ?

Ces deux questions, plutôt que de les prendre en compte dans le corps de ce rapport, seront traitées au regard des préconisations. Dans un souci de rigueur, et en respectant les temporalités des étapes franchies, nous souhaitons maintenir les analyses telles qu'elles ont été faites en Février 2020.

Ce rapport « bilan des CTR » a donc un objet précis à savoir, les contrats signés par les EPCI et la Région entre 2017 et 2019. Mais il ouvre aussi un questionnement plus large déjà évoqué dans notre étude « l'équilibre des territoires » de 2017 qui porte sur la place et le rôle du couple Région/EPCI dans l'aménagement du territoire régional et infrarégional.

Après l'analyse des CTR et des avis donnés par les acteurs des EPCI auditionnés<sup>1</sup>, il nous a semblé nécessaire d'élargir notre propos et évoquer plus globalement deux sujets au cœur de la vie régionale, l'aménagement du territoire et l'intercommunalité.

Pour ce faire, l'étude se centre prioritairement sur la politique contractuelle régionale, mais prend aussi en compte l'étude de 2017 sur « l'équilibre des territoires » ainsi que d'autres réflexions présentes dans les récents travaux du CESER.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, EPCI (établissement public de coopération intercommunale) est le terme générique qui désigne les intercommunalités, c'est-à-dire les Métropoles, les Communautés urbaines, les Communautés d'agglomération, les Communautés de communes.

Par ces prismes et l'élargissement du champ de notre étude, nous souhaitons favoriser les échanges entre la Région, les EPCI, et le CESER pour les prochaines années au cours desquelles va notamment s'appliquer le SRADDET

## **1. Objet, champ de l'étude et méthodologie**

---

### **1.1. Objet de l'étude : Les contrats territoires région (CTR)**

L'objet précis étudié, ce sont les Contrat territoires régions (CTR), contrats qui ont été proposés aux intercommunalités (EPCI) en 2016, dans les termes suivants :

*« La nouvelle politique régionale territoriale est bâtie en concertation avec les élus locaux pour accompagner les territoires dans leurs évolutions et mutations. Elle s'appuie sur une nouvelle philosophie, favoriser la proximité, l'équité et la liberté des acteurs locaux.*

*Renforcer la proximité :*

*Le Conseil régional des Pays de la Loire choisit de contractualiser au niveau des intercommunalités. C'est désormais l'EPCI, qui sera l'échelon pilote des politiques territoriales de proximité pour répondre plus efficacement aux besoins de chaque territoire.*

*Plus d'équité :*

*La Région accompagne chaque collectivité selon ses spécificités. Pour ce faire, elle propose deux types de contrats différenciés et un accompagnement sur-mesure des territoires qui repose sur des modalités de calcul des dotations repensées. Les critères, jusqu'alors fonction du nombre d'habitants, sont plus justes et prennent en compte la densité et le potentiel financier des territoires pour mieux refléter leur réalité démographique et financière. La Région proposera ainsi un accompagnement renforcé aux territoires les plus fragiles. Par ailleurs, elle inscrira son action dans une logique de partenariat avec les Départements, pour assurer une meilleure coordination des projets.*

*Vers une plus grande liberté locale :*

*Les élus locaux peuvent à présent proposer des projets pendant toute la durée du contrat. Ils définissent les thématiques prioritaires selon les besoins de leurs territoires. »*

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

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 constatons des différences dans la qualité des diagnostics et des propositions.

## 1.2. Enjeux et questionnements

Les enjeux de notre étude, au nombre de quatre, sont les suivants.

Le premier est d'apprécier la portée et l'impact des contrats pour le développement et l'équilibre des territoires.

Le second enjeu est l'articulation des Contrats de territoires avec le SRADDET, mais aussi les autres grands schémas régionaux (SRDEII, etc...) et d'étudier en quoi les contrats sont des leviers de l'aménagement des territoires.

Le troisième est de prendre la mesure du fait intercommunal et de la place centrale des EPCI dans la mise en œuvre des politiques publiques, qu'elles soient propres à l'EPCI ou la déclinaison des propositions de l'Etat, de la Région et des Départements.

Le quatrième est d'apprécier la place de la société civile et des citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique territoriale, et notamment, la place donnée aux conseils de développement.

Au regard de ces enjeux, nous avons tenté d'approfondir plusieurs questions :

- Les CTR donnent-ils satisfaction aux EPCI ?
- 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 orientations du 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 ?

- Comment le CTR s'articule avec les autres contrats ?

Au regard de ces enjeux et ces questions, il faut rappeler que l'étude n'est pas une évaluation de l'impact financier des contrats, au sens de l'efficience et l'utilité des montants accordés. En d'autres termes, elle n'aborde pas le volet financier des contrats et l'usage des fonds publics.

### **1.3. Champ de l'étude : intercommunalité et aménagement du territoire**

#### **L'intercommunalité en mouvement**

Au-delà de la politique contractuelle de la région, notre étude permet aussi d'approfondir la réflexion sur l'intercommunalité dans notre Région.

Très majoritairement, on peut constater que la contractualisation a renforcé les intercommunalités, ceci de deux manières. D'une part, elle a favorisé l'élaboration de projets de territoire. D'autre part, elle a permis d'approfondir le dialogue entre les communes, au sein des EPCI, sur les enjeux du développement par le biais du choix des projets et leur dimension intercommunale.

Par le prisme des contrats, cette étude offre donc un regard actualisé sur la montée en puissance des EPCI dans notre région, montée en puissance soulignée par plusieurs autres études menées récemment par le CESER et dont nous reprendrons quelques éléments d'analyse (Mobilités, Industrie, Gestion de l'eau)

#### **L'aménagement du territoire**

Comme nous l'avons dit en introduction, le questionnement du CESER sur la politique d'aménagement du territoire du nouvel exécutif élu en 2015, dure désormais depuis 4 années, avec, pour la commission « aménagement du territoire du CESER » trois étapes précises :

- L'étude sur l'équilibre des territoires (2017)
- Premier bilan des CTR (2019)
- Bilan des CTR (2020)

De « l'équilibre des territoires » (2017) au « bilan des CTR » (2020), au cours de ces quatre années, de manière continue, avec un dialogue de qualité et une

forte implication des conseillers CESER, notre démarche a permis une réflexion approfondie et transversale

Elle ouvre aussi, nous le souhaitons, un « questionnement » sur la compétence « aménagement du territoire » de la Région, et le rôle du couple Région-EPCI dans l'aménagement du territoire

Nous nous permettrons donc, dans ce rapport final, de reprendre les questions posées en 2017 en les reproblématisant au regard des éléments et analyses fournies par les auditions et l'analyse des contrats.

## **Méthodologie et matériaux sur lesquels repose cette contribution finale**

Notre méthode de travail a reposé sur deux éléments. Le premier, ce sont les contrats et, lorsqu'ils existent, les projets de territoire des EPCI choisis par la Commission « aménagement du territoire ».

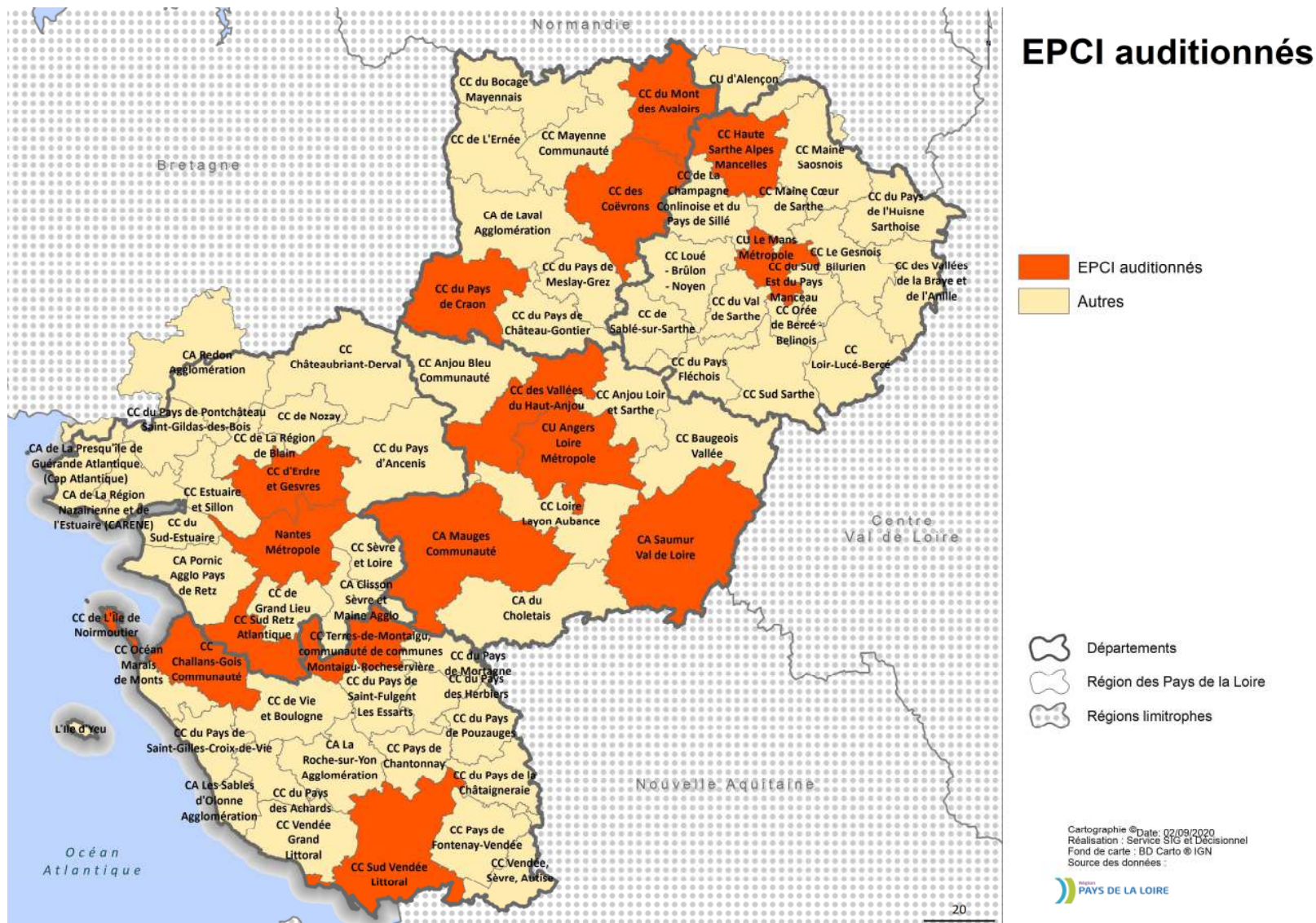
Le second élément, ce sont des « auditions territorialisées » avec les EPCI volontaires. Ces auditions appelées aussi « plateaux » ont été organisées avec un souci d'équilibre entre les départements, une répartition équilibrée entre le secteur rural, péri-urbain et urbain. Les tableaux ci-dessous témoignent de cette diversité et de ces équilibres.

Le principe des plateaux était le suivant : choix des EPCI par un(e) conseiller(e) de la commission du CESER, participation des acteurs (élus, acteurs économiques et sociaux, conseil de développement) sur proposition du CESER avec accord du ou de la Président(e) de l'EPCI. A l'issue de l'audition, le compte-rendu fait par les membres du CESER était validé par les élus de l'EPCI.

Les auditions ont donc permis de comprendre les démarches contractuelles, leur impact, leurs limites.



# EPCI auditionnés en 2017 et 2019





## Equilibre des territoires (2017)

### Bilan CTR (2019)

Année	Département	EPCI	Secteur	Etude
2017	53	Mont des Avaloirs	Rural	Equilibre des territoires
2017	72	Pays de haute Sarthe	Rural	Idem
2017	44	Nantes Métropole	Urbain	Idem
2017	49	Mauges Communauté	Rural	Idem
2017	85	Challans	Rural et littoral	Idem
2017	85	Noirmoutier	Rural et littoral	Idem
2019	53	Coëvrons	Rural	Bilan CTR
2019	44	Erdre et Gesvres	Péri-urbain	Idem
2019	44	Sud Retz Atlantique	Rural	Idem
2019	85	Terres de Montaigu	Rural	Idem
2019	49	Saumur Val de Loire	Rural	Idem
2019	53	Craon	Rural	Idem
2020	49	Hautes Vallées Anjou	Péri-urbain	Idem
2020	85	Sud Vendée littoral	Rural et littoral	Idem
2020	72	Le Mans Métropole	Urbain	Idem
2020	49	Angers Loire Métropole	Urbain	Idem

## Récapitulatif

Département	Nombre	Rural	Urbain	Péri urbain
53	3	3		
72	2	1	1	
49	4	2	1	1
85	4	4		
44	3	1	1	1
Total	16	11	3	2

**En 2017, on comptait 71 EPCI. Aujourd’hui, en 2020, on en recense 69.**

Avec un total de 16 EPCI auditionnés au cours de nos trois démarches de travail, nous avons donc rencontré 1 EPCI sur 5, avec un équilibre quantitatif sur les cinq départements, et une prédominance forte des EPCI ruraux.

Cela a été rendu possible grâce à une mobilisation de 11 conseillers(e)s du CESER.

Pour conclure sur ce point méthodologique, il est important de rappeler que les EPCI rencontrés, au-delà de leur diversité, sont tous favorables à l’intercommunalité et ont été moteurs de leurs créations et leur périmètre. En d’autres termes, si on évoque l’intercommunalité aujourd’hui suivant un classement EPCI choisi/ EPCI subi par la loi NOTRe, notre échantillon se situe clairement dans la première catégorie. Ce biais est important à souligner et une des conséquences de cette caractéristique, c’est qu’au terme des années difficiles post loi NOTRe au cours desquelles les élus ont passé beaucoup de temps à définir et consolider leurs compétences, leur regard majoritairement positif sur les constructions intercommunales se double d’une ingénierie globalement consolidée et bien charpentée.

Enfin, nous avons prévu une réunion de travail entre des membres de la commission « aménagement du territoire » du CESER et les EPCI auditionnés, pour un échange sur nos analyses et préconisations, ceci à l’automne 2020, après les élections municipales et la constitution des nouvelles équipes intercommunales. Malgré le décalage de ces élections, nous pensons que cette réunion est nécessaire et proposons qu’elle soit maintenue à une date ultérieure.

## 2. Rappels des enseignements de travaux précédents

---

### 2.1. Équilibre des territoires (octobre 2017)

Trois ans après sa validation et sa publication, cette étude reste d'actualité tant par ses analyses que sur ses préconisations. En soulignant le rôle central du couple Région-EPCI dans l'aménagement du territoire, l'étude pointait des tendances lourdes concernant l'évolution des intercommunalités.

Des intercommunalités inégalement dynamiques

*« Les réalités intercommunales et leurs potentiels sont étroitement liés à la manière dont elles ont été conçues et construites, et si elles ont été réellement voulues ou imposées. Même s'il y a des degrés dans cette distinction (d'un côté, tout n'a pas été imposé, et de l'autre tout n'est jamais voulu et choisi), il est clair que lorsque les choix correspondent aux volontés des élus et de la population, une dynamique positive est enclenchée. Dans le cas contraire, on assiste à une organisation principalement administrative plus empreinte d'inertie que de mouvement. Il est clair que la prochaine étape politique locale, celle de 2020, peut et doit permettre d'aller plus loin dans la culture intercommunale.*

*Une des conséquences de cette limite concerne la qualité du projet de territoire et ses avancées. Les intercommunalités voulues progressent rapidement et sont en capacité d'interpeller la Région, l'Etat et le Département. Elles peuvent aussi structurer un jeu d'acteurs dynamique. Ce processus qu'il faut souligner et encourager risque de créer des déséquilibres nouveaux entre intercommunalités, celles qui sont « à la traîne » risquant de pénaliser leurs habitants au regard des avancées enclenchées par les autres. »*  
(Extrait de l'étude, page 34)

### **Le souhait de nouvelles coopérations**

*« Coopérations entre territoires*

*Aux questions sur les coopérations entre territoires, les réponses révèlent plusieurs choses :*

- Une volonté d'optimiser les services (eau, déchets, SIG)
- Un souhait de travailler sur les questions environnementales (PCET, GEMAPI)

- La question des mobilités et de l'urbanisation comme nécessitant de nouvelles coopérations

*Le souhait de démarches inter-SCOT est souvent évoquée, par exemple par les agglomérations d'Angers et de Cholet. Lorsqu'ils existent, les pôles métropolitains (Nantes-St Nazaire, Angers) sont identifiés comme leviers pour des coopérations plus importantes et plus diversifiées. » (Extrait du rapport, page 40)*

## **L'attente d'un dialogue renouvelé et approfondi**

*« Un des enseignements essentiels de notre étude est l'ampleur du mouvement intercommunal sur notre région. Face à cette dynamique institutionnelle, la Région doit s'adapter et favoriser un dialogue permanent de qualité avec les intercommunalités, notamment les toutes nouvelles (...) Prendre la mesure de la montée en puissance des intercommunalités est une impérieuse nécessité pour permettre des contractualisations pertinentes, fondées sur un dialogue territorial approfondi qui s'appuie sur une ingénierie renouvelée. » (Extrait de l'étude, page 42)*

## **Des préconisations**

Au terme de l'étude, le CESER formulait les huit préconisations suivantes :

- Que la région exerce pleinement de manière efficace deux principales compétences : transports et déplacements, formation en lien avec le développement économique et l'emploi.
- Qu'elle mène à bien l'aménagement numérique
- Qu'elle prenne en compte la dynamique des intercommunalités et les changements importants en cours
- Qu'elle soit plus contraignante sur les questions urbaines, l'étalement urbain et maîtrise du foncier
- Qu'elle anime et régule le dialogue entre les territoires
- Qu'elle propose une ingénierie « de proximité » adaptée aux territoires et à leurs attentes
- Qu'elle mène un processus de contractualisation adapté aux territoires
- Qu'elle promeuve et encourage les contrats de réciprocité entre les agglomérations et les territoires ruraux

## 2.2. Autres études menées en 2019

Plus récemment, en 2019, au travers de deux sujets essentiels pour le développement harmonieux de notre région à savoir la gestion de l'eau et l'organisation des mobilités, le CESER a souligné le rôle important des EPCI. Par ailleurs, la contribution « ma région 2050 » place aussi les EPCI comme acteurs incontournables.

### **Eau, condition de développement des territoires**

*« Évolution récente de la Gouvernance.*

*La mise en cohérence de la Directive cadre sur l'eau (DCE) et des récentes évolutions réglementaires françaises : loi MAPTAM, loi NOTRe, compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations alias GEMAPI, SOCLE – Stratégie d'Organisation des Compétences Locales de l'Eau, etc, constitue un défi majeur. L'ensemble de ces principes et outils régit désormais le cadre de la gestion intégrée de la ressource en eau en France. L'affirmation de l'intercommunalité comme nouvelle échelle d'action, la prise de responsabilité des élus locaux en matière de gestion du risque d'inondation et la mise en place d'une gestion du grand cycle et des milieux aquatiques à l'échelle locale, sont autant de mutations de la gouvernance de l'eau. » (Extrait de la contribution, page 16)*

### **Propositions pour le Schéma Mobilités**

*« Une gouvernance recentrée sur le couple Région-EPCI*

*Depuis les lois MATPAM (2014) et NOTRe (2015), la compétence transports et mobilités est principalement répartie entre les Régions et les Autorités organisatrices des mobilités (métropoles, communautés urbaines et d'agglomérations, quelques communes) responsables de l'ensemble des mobilités sur leur territoire (..).*

*La loi LOM prévoit de nouvelles mesures concernant l'organisation territoriale des transports :*

- Couverture de l'ensemble des territoires par des autorités organisatrices de mobilités (AOM) avec la possibilité pour les communautés de communes de devenir AOM et une prise en charge à défaut par les régions
- Le rôle de chef de file de la région précisé en matière de mobilité

- L'élargissement de la notion de mobilité
- Un versement transport nouveau et élargi : le versement mobilité

*La LOM renforce donc le couple intercommunalités-Régions dans la continuité des lois MATPAM et NOTRe » (Extrait de l'étude page 28)*

## **Ma Région 2050**

*« Renforcer les collaborations entre les territoires (proposition 222)*

*Face à l'ampleur des défis à relever, le CESER propose que la Région puisse aborder avec les intercommunalités du territoire et au-delà de leurs frontières administratives, des problématiques communes comme la mobilité, le développement économique, l'alimentation, ou encore la protection de l'environnement. Le SRADDET a vocation à constituer le socle de ces orientations communes. » (Extrait de l'étude page 34)*

## **3. Bilan des Contrats Territoire Région (CTR)**

---

Dans ce contexte de fortes mutations politico-institutionnelles au niveau des intercommunalités, le bilan des CTR donne un éclairage nouveau sur les capacités des intercommunalités à avancer dans l'aménagement de leurs territoires.



## EPCI auditionnés

Département	EPCI	Secteur	Projet de territoire	Conseil de développement
53	Coëvrons	Rural	Projet 2017-2030	Oui
53	Craon	Rural	SCOT 2015	Non
44	Erdre et Gesvres	Péri-urbain	Projet de mandat 2014-2020	Oui
44	Sud Retz Atlantique	Rural	En cours	Oui
85	Terres de Montaigu	Rural	SCOT 2017 PLUI	Non
85	Sud Vendée littoral	Rural et littoral	Projet 2017-2030	Oui
49	Saumur Val de Loire	Rural	Projet 2018-2028	Oui
49	Vallées haut Anjou	Péri-urbain	Projet 2019-2030	Oui
49	Angers Loire Métropole	Urbain	Projet 2016-2030	Oui
72	Le Mans Métropole	Urbain	SCOT 2014	Oui

Bien répartis sur les cinq départements, les EPCI auditionnés sont majoritairement ruraux (Six sur dix). Pour les autres, nous en avons deux péri-urbains, et deux urbains. Ces derniers (Le Mans Métropole et Angers Loire métropole) ont fait l'objet de contrats de développement métropolitains qui, dans l'esprit de la contractualisation, ne diffèrent pas vraiment des CTR.

Principes de la politique contractuelle de la Région Pays de loire.

*« Disposant d'un maillage serré de communes rurales, d'une solide armature de villes moyennes auxquelles s'ajoutent de grandes agglomérations et la métropole nantaise, la Région des Pays de la Loire se caractérise par une grande diversité territoriale et une exigence d'équilibre. »*

*Pour maintenir cet équilibre territorial, la Région a souhaité renouveler ses politiques territoriales en complément des politiques sectorielles et européennes.*

*Après l'adoption du Pacte régional pour la ruralité en 2016, la mise en place d'une nouvelle politique de la contractualisation avec tous les territoires ligériens a visé à renforcer la cohésion et le dynamisme des Pays de la Loire. Cette nouvelle politique de contractualisation s'appuie sur trois principes :*

- Le principe d'équité : en aidant chaque territoire selon ses besoins, ses spécificités et en apportant une attention particulière aux plus fragiles
- Le principe d'efficacité : dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, la mutualisation avec les autres collectivités doit être systématiquement recherchée et les aides régionales doivent permettre de créer de véritables effets de levier.
- Le principe de liberté et de proximité : en permettant aux élus de proposer des projets pendant toute la durée du contrat et d'en définir les thématiques prioritaires selon les besoins de leurs territoires, parce que les élus communaux, intercommunaux ou départementaux sont les meilleurs connaisseurs de leur territoire.

*Compte tenu de son importance pour l'avenir des Pays de la Loire, la mobilisation pour la transition énergétique sera un axe partagé par l'ensemble des contrats signés entre la région et les territoires ligériens » (extrait du Préambule des contrats de territoire et contrats de développement métropolitain)*

La traduction concrète du dernier paragraphe est l'obligation d'attribuer 10% du montant des contrats à des actions relevant de la transition énergétique.

### **3.1. Une satisfaction globale**

D'une manière générale, on peut dire que les CTR donnent satisfaction, tant pour les montants accordés, que sur la démarche elle-même, empreinte de souplesse et de pragmatisme.

#### **Motifs de satisfaction**

Le constat global est qu'au-delà des nouvelles règles d'attribution des crédits, au niveau du vécu, il n'y a pas eu de rupture forte entre les anciens contrats et les actuels CTR, ni dans les modalités d'élaboration, ni dans les montants financiers, qui globalement, sont restés les mêmes.

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). (CC Coëvrons)*

De l'avis général, 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.

## **Points d'insatisfaction**

Deux points critiques ont parfois été mentionnés.

Le premier est la relation entre les CTR et le Pacte pour la ruralité. Les deux dispositifs sont trop cloisonnés et manquent d'articulation au niveau de la Région. Cela peut provoquer des doublons ou des incohérences sur les territoires des EPCI si le dialogue intercommunal est insuffisamment construit. La plupart du temps, cependant, en ce qui concerne notre échantillon auditionné, ce n'est pas le cas. Mais les élus rencontrés souhaitent plus de lisibilité sur l'application du Pacte de la ruralité.

La seconde critique porte sur la trop faible ligne de financement en fonctionnement. Il s'agit de 75 000 € pour l'animation des politiques publiques. Une dotation en fonctionnement supérieure est largement souhaitée, notamment pour financer l'action des conseils de développement.

## **3.2. Projets de territoire et CTR**

Tous les EPCI auditionnés font référence à un projet de territoire, mais leurs formes et leur degré d'avancement diffèrent (cf. tableau). Une majorité d'entre eux (six sur dix) avait élaboré un projet de territoire antérieurement à la signature du contrat, avec le plus souvent, un projet à échéance 2030. Très clairement, pour ces derniers, l'existence de ces projets a constitué un levier essentiel pour l'élaboration du Contrat, celui-ci étant la traduction concrète du projet, sur la base des critères et des compétences de la Région. Pour les

quatre autres, trois font référence au SCOT (Le Mans Métropole, Craon, Terres de Montaigu) et le dernier est en cours de finition (Sud Retz Atlantique).

Dans la période institutionnelle agitée qui a suivi la mise en œuvre de la loi NOTRe, avec des fusions de communes et des intercommunalités en reconstruction, il faut souligner le rôle pivot qu'ont constitué ces projets de territoire, notamment pour fonder une « identité intercommunale » (pour exemples : Vallées haut Anjou, Coëvrons, Sud Vendée littoral).

### 3.3. CTR et autres contrats

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

Le projet de territoire, lorsqu'il existe, permet de créer de la cohérence entre les contrats et de voir comment ils permettent la mise en œuvre des politiques publiques impulsées soit par l'Etat, la Région, le département ou l'EPCI lui-même.

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.

*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.

Avec une telle 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. La Région peut jouer un rôle pour permettre la montée en compétence de cette ingénierie sur les territoires où cela est particulièrement nécessaire, pour développer une culture commune et des outils d'animation adaptés à ces nouvelles thématiques comme par exemple la transition énergétique et la biodiversité.

### **3.4. Thématiques des contrats, projets intercommunaux et communaux**

Nous allons maintenant aborder les contenus-mêmes des contrats (CTR et CDM) à partir de deux angles d'attaque :

- Les thématiques
- La répartition entre projets intercommunaux et communaux

#### **Les thématiques**

Quatre grandes thématiques se retrouvent dans les CTR :

- Favoriser l'attractivité et le développement économique du territoire (y compris Tourisme et Agriculture, même si cette dernière est rarement prise en compte comme activité économique, ainsi que son rôle dans l'alimentation)
- 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)
- Services aux habitants : pour une offre diversifiée et améliorée contributive à un accès aux droits renforcé. Il s'agit d'améliorer l'accueil et l'accessibilité dans les services publics, et aussi, d'identifier des accompagnements particuliers pour des publics spécifiques comme les enfants ou les personnes âgées

Pour les EPCI qui ont pris la compétence « sociale » (Craon, Terres de Montaigu, Sud Vendée littoral), la thématique sociale et enfance jeunesse est aussi très présente dans les contrats.

## Répartitions entre projets intercommunaux et communaux

A la lecture des contrats, on peut identifier trois types de projets :

- Les projets intercommunaux, portés par l'EPCI
- Les projets communaux de dimension intercommunale
- Les projets communaux

La répartition financière entre ces trois types de projets, laissée à l'initiative de l'EPCI, se fait en fonction de la dynamique intercommunale et des jeux politiques internes à l'EPCI, ce qui peut donner lieu à de grandes différences entre les EPCI.

### Quatre exemples sont intéressants à mentionner

#### *Communauté de communes Erdre et Gesvres*

L'enveloppe globale du contrat (2,4 M€) a été calculée sur le nombre d'habitants (45€/habitant) et la présence de pôles structurants (150 000€/pôle structurant).

Finalement, la communauté de communes a fait les choix suivants pour prioriser les dossiers à inscrire sur le contrat :

- Des projets structurants :
  - Priorité aux projets à maîtrise d'ouvrage intercommunale
  - Priorité aux projets des communes s'inscrivant dans une stratégie ou un schéma intercommunal : 30 000 €/commune pour un projet lié à la transition énergétique, 40 000 €/commune pour un projet déclinant l'étude PACMA financée par la CCEG.
  - Priorité aux projets communaux rayonnant sur plus d'une seule commune (équipements annexes au lycée de Nort sur Erdre, manoir de la Chataigneraie à Sucé...);
  - Priorité aux projets mutualisés entre plusieurs communes.
- Des projets s'inscrivant dans la brique transition énergétique soutenue par la Région et répondant également à l'ambition forte du territoire sur ce champ :
  - Acquisitions de véhicules électriques pour renouveler les flottes communales.



- Une équité territoriale :
  - Chaque commune bénéficie au minimum de 2 dossiers soutenus par le CTR (transition énergétique et PACMA).

**En Vendée**, il y a coexistence des CTR et des « Contrats Vendée Territoire » initiés par le Département. Les deux EPCI rencontrés ont souligné la complémentarité des deux démarches contractuelles.

**Terres de Montaigu** : les montants du CTR sont tous attribués aux projets intercommunaux et les montants du CVT aux projets communaux

**Sud Vendée littoral** : le CTR d'un montant de 6 146 000€ est réparti pour moitié pour les projets intercommunaux et l'autre moitié pour les projets communaux.

**Angers Loire Métropole** : Les crédits du Contrat de développement métropolitain d'un montant de 9,100 000 € ont été répartis sur trois tiers quasiment équivalents avec une recherche d'équilibre entre les projets à vocation intercommunale et les projets communaux. Vingt-sept projets ont été validés, avec la répartition suivante :

- Deux projets structurant angevins (centre des congrès, patinoire)
- Six projets à vocation intercommunale répartis sur six autres communes
- Dix-neuf projets communaux

### 3.5. 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 (CC Erdre et Gesvres) n'incluant pas, par exemple, les mobilités douces qui pourtant, participent pleinement de la transition énergétique. D'une manière générale, le point commun à l'ensemble des EPCI auditionnés est la rénovation des équipements, qu'ils soient communaux (écoles, crèches, salles associatives) ou intercommunaux (centres techniques, équipements sportifs).

### **3.6. CTR et Pacte de ruralité**

Dans l'ensemble des cas étudiés, les EPCI soulignent la complémentarité entre le CTR et les mesures du Pacte de ruralité, même si, comme nous l'avons souligné au point 31, il est parfois évoqué un manque d'articulation.

Les mesures du Pacte de ruralité sont appréciées pour aider les petites communes rurales et maintenir des services ou des équipements qui participent de l'action de proximité. Dans un contexte historique de fractures spatiales et de régression des services publics en milieu rural, le coup de pouce financier aux petites communes est bienvenu.

La vigilance pour les EPCI, c'est d'avoir une connaissance et une lisibilité des mesures prises, et de mettre en cohérence les initiatives communales dans le contexte de la programmation intercommunale.

### **3.7. CTR et intercommunalité**

Proposés aux EPCI en 2016, au lendemain de la publication de la loi NOTRe, les CTR se sont inscrits dans une période de grande mutation des intercommunalités.

Nous l'avons déjà mentionné, les EPCI auditionnés ont très majoritairement choisi leurs périmètres et leurs modalités de fonctionnement. Profitant pour la plupart d'une expérience de l'intercommunalité, même si cela a été exigeant et difficile, la mise en œuvre de la loi NOTRe s'est fait correctement.

Dans ce contexte, profitant aussi majoritairement de projets de territoires et de documents d'urbanisme structurant, les CTR, le plus souvent, ont eu pour effet de renforcer l'intercommunalité en mettant en mouvement simultanément les élus intercommunaux et communaux, et en associant les acteurs du territoire. Cette mise en mouvement et sa concrétisation dans un document contractuel donnent une nouvelle légitimité à l'EPCI.

### **3.8. CTR et conseils de développement**

Lors de nos auditions, nous avons laissé le choix aux élus des EPCI rencontrés d'inviter le Conseil de développement lorsqu'il existe (8 sur 10). Leur présence, dans 7 auditions, a été appréciée et a permis de confirmer l'intérêt de leur activité.

Bien entendu, leur rôle et leur impact est inégal. Mais dans la plupart des cas, leur contribution au projet de territoire et à la pratique contractuelle des EPCI

est soulignée comme une réelle plus-value (Erdre et Gesvres, Sud Vendée Littoral, Angers Loire Métropole)

Toutefois et d'une manière générale, malgré leur mise en place déjà ancienne, l'intérêt et la plus-value des Conseils de développement sont inégalement partagés par les élus.

## **4. Les EPCI dans les Pays de Loire**

---

### **4.1. Une montée en puissance confirmée**

Les plateaux que nous avons organisés confirment la montée en puissance des EPCI comme nouveaux acteurs de l'aménagement du territoire que ce soit dans le secteur rural, urbain ou péri-urbain. Deux éléments appuient ce constat.

En premier lieu, il faut souligner le fort investissement des élus dans la construction de leurs EPCI depuis la loi NOTRe et l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (2017). Le bouleversement qu'a engendré la loi NOTRe et la restructuration des EPCI à plus de 15 000 habitants a obligé les élus à un travail considérable, tout comme la mise en œuvre des nouvelles compétences. L'investissement des élus rencontrés a aussi été très fort 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.

Nous avons pu apprécier dans plusieurs cas, comment les EPCI se constituaient comme structures ressources pour les communes. En voici trois exemples significatifs

#### **Sud Vendée Littoral**

En 2017, un nouvel EPCI est créé à partir de la fusion de quatre communautés de communes. Composée de 44 communes, son identité et sa légitimité ne va pas de soi. D'où une mission spécifique confiée à une chargée de mission rattachée directement à la DGS pour un travail approfondi avec les communes, avec recensement des souhaits et appui pour monter les dossiers.

Simultanément à l'élaboration du projet de territoire, ce travail méticuleux a très largement participé de la crédibilisation de ce nouvel EPCI, ceci sur une période courte de trois années.

## **Le Mans Métropole**

L'élaboration du Contrat de Développement Métropolitain a été portée par tous les maires, avec le souci d'accorder une part significative du montant à chaque commune. Les maires savent qu'ils peuvent compter sur l'ingénierie métropolitaine pour faire aboutir leurs projets, comme le précise le CDM dans son chapitre Gouvernance : « le pôle subventions-contrats territoriaux-partenariats publics de la communauté urbaine apportera son aide aux communes dans la recherche de subventions pour leurs projets d'investissement prioritairement dans le cadre du nouveau CDM, mais aussi auprès d'autres partenaires comme l'Europe via l'ITI Feder 2014-2020, mais aussi l'Etat (DSIL, DETR, contrat de ruralité) ou encore la Région au titre de ses lignes sectorielles (pacte pour la ruralité, FRDC, fonds école, etc.) »

## **Angers Loire Métropole**

Tout comme Le Mans Métropole, Angers Loire Métropole a un service dédié qui porte l'ensemble des projets structurants pour la Communauté Urbaine, qu'ils soient intercommunaux ou communaux. Ce service est une ressource et un appui pour les petites communes n'ayant pas une ingénierie adaptée au montage des projets.

### **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. A l'avenir, un tel décalage doit être une préoccupation pour la Région car il y a risque de cumul des difficultés si les EPCI peu dynamiques se situent aussi dans les territoires en difficulté.

### 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 Coëvrons) 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 métropoles et grandes agglomérations, si elles sont souhaitées et parfois engagées, elles demandent à être approfondies et consolidées.

#### **Sur la Loire-Atlantique**

Autour de Nantes Métropole, les deux EPCI auditionnés (Erdre et Gesvres, Sud Retz Atlantique) soulignent l'importance des démarches entreprises qui concernent deux thèmes centraux pour leurs territoires, les mobilités et l'alimentation

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. Le Contrat de réciprocité Nantes Métropole et le Pays de Retz doit faire l'objet d'un travail pour préciser le contenu.

#### **Sur le Maine-et-Loire**

Deux situations différentes sont évoquées.

Celle de la CC Vallées Haut Anjou relève de la péri-urbanité angevine, même si la particularité rurale et une structuration en trois bassins de vie est soulignée par les élus. Il n'empêche que les liens profonds en termes d'emploi avec la métropole angevine est une évidence, avec des conséquences fortes sur les mobilités, et que l'éventualité de rejoindre le Pôle métropolitain Loire Anjou est évoquée

Pour Saumur Val de Loire, 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

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 aujourd'hui davantage au territoire saumurois, comme support de nouvelles activités.

#### **4.4. Relations EPCI et « Pays »**

Si avec la loi NOTRe, la notion de Pays a disparu remplacée par les PETR (pôles d'équilibre territoriaux et ruraux), il n'empêche que beaucoup d'EPCI les mentionnent et soulignent leur inscription dans cet ensemble plus vaste qui reste une référence, en particulier parce qu'il est le périmètre du SCOT (Montaigu avec le Pays du Bocage, Sud Retz atlantique avec le Pays de Retz, Le Mans Métropole avec le Pays du Mans). Au-delà du seul document d'urbanisme qu'est le SCOT, il y a un attachement à un territoire qui permet encore des collaborations, comme c'est le cas par exemple entre le Pays de Retz et Nantes Métropole. A l'échelle des PETR peuvent se concevoir et s'organiser des coopérations sur l'alimentation (Programme d'alimentation territoriale) et sur l'implantation des déchetteries.

#### **4.5. Intercommunalité et polarités**

La question des « polarités » traverse fortement les propositions des EPCI concernant l'aménagement de leurs territoires. Plusieurs cas ont été évoqués lors de nos auditions.

Sur les deux métropoles (Le Mans Métropole, Anjou Loire Métropole) la place de la ville centre et son rôle structurant est accepté dès lors qu'il y a prise en compte sérieuse et conséquente des autres communes, en particulier les petites communes rurales qui, rappelons-le, sont nombreuses sur ces agglomérations. Dans les deux contrats de développement métropolitain cette prise en compte a eu lieu.

En zone rurale, l'identification des polarités est essentielle pour penser leur articulation et leur complémentarité. De cette prise en compte des polarités découle des choix concernant notamment les zones d'activité économique, les zones commerciales et les services au public.

Il en va de même dans les zones péri-urbaines, qui ont aussi à prendre en compte l'attractivité des agglomérations qui leur sont proches.

Sur cette question des polarités, l'interrogation finale concerne le SRADDET et la manière dont ce schéma les prendra en compte.



## 5. Attentes par rapport au SRADDET

---

L'évocation du SRADDET lors des auditions a révélé une certaine méconnaissance et un faible intérêt pour un document jugé lointain et flou, sauf par une minorité d'élus ayant participé aux rencontres organisées par la Région.

Cependant, tous nos interlocuteurs ont insisté sur le contexte 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, l'attente par rapport à la Région porte, en premier lieu, sur la souplesse, le pragmatisme et le 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.

### **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)*

## **Un SRADDET qui s'articule fortement aux 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 Coëvrons).*

*La prise en compte des SCOT est d'autant plus nécessaire lorsque le SCOT dépasse le strict EPCI et s'applique sur plusieurs intercommunalités, 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).*

## **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 considération 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 SRADET 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 agglo de grande ville : le rôle qu'elle joue est spécifique. (CC Coëvrons)*

## **Un thème majeur pour le SRADET : 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 SRADET, 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 SRADET 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. (Coëvrons).*

*Bien évidemment, une des priorités du SRADET 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)*

## **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). (Coëvrons)*

## 6. Préconisations

---

Sur la base du bilan qui précède, dans l'esprit de continuité qui est une des valeurs de l'action publique territoriale dans notre région, ces préconisations visent à consolider et améliorer la politique contractuelle de la Région pour les années 2021 et suivantes. Elles s'adressent donc au futur exécutif.

Le CESER souligne les bienfaits de la contractualisation, dès lors qu'elle repose sur un cadre global structuré par des schémas (SRDEII, SRADDET) et des politiques publiques précises, et sur une dynamique territoriale fondée sur une capacité des EPCI à énoncer un projet de territoire. Nous nous inscrivons donc dans la continuité, la consolidation, et l'amélioration des démarches contractuelles régionales, initiées depuis bientôt 20 ans.

Le CESER rappelle combien le couple Région-EPCI est désormais au cœur de l'aménagement du territoire, ce qui place les intercommunalités, quelle que soit leurs formes, comme partenaire central pour la politique contractuelle de la Région, mais aussi de l'Etat et autres grandes institutions (exemple, la CAF).

Au regard de la crise actuelle et de ses multiples dimensions, la solidité de ce couple et sa capacité à innover dans les transitions à venir prend une importance nouvelle, tout comme sa capacité à nouer des relations appropriées avec les autres partenaires.

Au niveau des EPCI, le CESER réaffirme aussi combien le contrat doit être un outil de déclinaison territoriale et de mise en œuvre du SRADDET, de ses différentes composantes (Mobilités, environnement, déchets, gestion de l'eau, et prévention des risques notamment)

Trois entrées structurent nos propositions : l'entrée territoriale, l'entrée thématique et l'entrée démocratique.

### 6.1. Dimension territoriale

#### **Préconisation N°1**

Il s'agit de renforcer l'intercommunalité en proposant un financement en fonctionnement destiné, notamment à renforcer l'ingénierie intercommunale. Valable pour la plupart des nouveaux EPCI, cette aide en fonctionnement est

particulièrement indispensable là où c'est jugé nécessaire, comme par exemple dans les territoires en difficulté confrontés à des problématiques nouvelles et délicates à traiter (transition énergétique, prévention des risques, santé, etc.). Compte tenu des effets négatifs de la crise actuelle et d'une probable accentuation des disparités et fractures territoriales, cette aide à l'ingénierie pour les EPCI en difficulté sera d'autant plus nécessaire.

Le CESER insiste sur le rôle essentiel de cette ingénierie de projet qui joue un rôle nouveau et innovant dans l'animation territoriale, la structuration de projets de territoires, l'articulation des aides au sein des EPCI et avec les communes, et le soutien aux élus, soutien qui prendra une acuité particulière lors de l'arrivée de nouvelles et nouveaux élu(e)s après les élections municipales.

## **Préconisation N°2**

Les futurs contrats ne peuvent se limiter qu'au seul territoire de l'EPCI : ils doivent aussi prendre en compte leur environnement géographique, environnemental et économique et social, et amplifier les coopérations avec les territoires voisins. Le CESER propose qu'une mention particulière soit faite sur ces coopérations avec une incitation financière à l'appui. Cela vaut tout autant pour des coopérations entre EPCI ruraux qu'entre ces derniers et les grandes agglomérations, sur le mode de la « réciprocité ». Les thématiques comme la santé, la gestion des risques et de l'eau, l'agriculture, l'alimentation paraissent particulièrement propices à ces coopérations.

C'est aussi dans cet esprit que le CESER demande à la Région de favoriser et d'encourager l'élaboration de projets de territoire par les EPCI.

## **Préconisation N°3**

Sur les 69 EPCI des Pays de la Loire, 24 d'entre eux se situent à la frange de la Région, et jouxtent donc les Régions voisines. Les futurs contrats doivent prendre en compte les dimensions inter-régionales, et il est proposé que pour ces territoires, les futurs contrats les mentionnent explicitement avec leurs conséquences. Cette préconisation s'appuie à la fois sur les attentes exprimées par les EPCI concernés (Saumur Val de Loire, Sud Vendée littoral) et sur les orientations proposées par les CESER de l'Atlantique dans son étude de 2020

« Dynamiques de développement des régions et territoires de la façade atlantique : quelles coopérations ? »

## 6.2. Entrée thématique

L'année 2020 doit permettre de finaliser l'élaboration du SRADDET. On peut faire l'hypothèse que le projet actuel va être revisité pour prendre en compte la situation de crise et proposer de nouvelles orientations en conséquence. Que ce soit dans le champ économique, social, environnemental et sociétal, de nouvelles propositions vont être faites.

Le CESER insiste pour que leur mise en œuvre soit véritablement partagée et pense que l'outil contractuel est le plus pertinent pour leurs déclinaisons territoriales.

### **Préconisation N°4**

Faire en sorte que les futurs contrats déclinent les thématiques du SRADDET sur chaque territoire concerné

### **Préconisation N°5**

Conforter et renforcer les actions visant à amplifier la transition énergétique et les projets qui relèvent du développement durable (biodiversité notamment)

Au regard des avis positifs recueillis auprès des EPCI auditionnés concernant les 10% des montants consacrés à la Transition énergétique, et compte tenu d'une tendance lourde constatée pour agir sur la transition écologique, le CESER propose de prolonger et d'amplifier la part des contrats futurs consacrée aux différents aspects de la transition énergétique.

## 6.3. Entrée démocratique : les Conseils de développement

### **Préconisation N°6**

Proposer une aide financière aux conseils de développement

Notre bilan souligne les apports et le rôle des conseils de développement, majoritairement reconnus et appréciés par les élus. Dans la perspective d'enrichir les futures démarches contractuelles, le CESER propose une aide financière régionale aux conseils de développement, comme c'était le cas dans la précédente mandature.

### **Préconisation N°7**



La Région doit inciter les EPCI à solliciter les conseils de développement dans l'élaboration des contrats.

## Conclusion

---

Par cette étude, nous souhaitons faire le bilan des Contrats territoires région et au-delà, questionner la place et le rôle du couple Région-EPCI dans l'aménagement du territoire.

Même partielle, mais avec une bonne diversité des EPCI auditionnés, notre étude montre une satisfaction sur la politique contractuelle initiée par la Région en 2016, qui, rappelons-le, ne se situe pas réellement en rupture par rapport aux politiques précédentes. Bien sûr, il resterait à approfondir l'impact et l'efficacité de ces contrats et la plus-value apportée aux projets retenus, ce qui serait une véritable évaluation.

Plus globalement, cette démarche contractuelle a été simultanée à la mise en œuvre de la loi NOTRe. Même si cette période a été chargée pour les élus et les organisations administratives du fait des mutualisations et du transfert des compétences, les démarches de contractualisation ont permis de consolider la dynamique intercommunale, tout au moins dans les intercommunalités « choisies ».

Le couple Région-EPCI est désormais le moteur de l'aménagement du territoire en lien étroit avec l'Etat et les départements. En répondant aux attentes des EPCI, la Région a su apporter des réponses adaptées aux territoires, complémentaires aux mesures du Pacte de ruralité, favorisant ainsi la recherche d'équilibres nouveaux.

Ces conclusions permettent de répondre positivement à la première question posée en Introduction, au regard du nouveau contexte actuel : « la politique contractuelle de la Région reste-t-elle pertinente pour aborder les années à venir avec les EPCI ? ». Elle le sera à nouveau dès lors que l'esprit qui a présidé à la politique contractuelle reste le même à savoir une qualité de dialogue, du pragmatisme et de la souplesse, ceci pour répondre réellement aux attentes des élus et des habitants dans une logique de proximité.

A la seconde question : « le cadrage et le contenu des contrats doivent-ils évoluer ? ». La réponse est assurément « oui ». Actuellement, s'il y a un point sur lequel tout le monde est d'accord, c'est celui de dire que la vie d'après ne sera pas celle d'avant la crise. Si cela vaut dans tous les domaines, bien évidemment, celui de l'aménagement du territoire ne peut y échapper.

Trois temps doivent donc rythmer l'évolution du cadrage et du contenu des futurs contrats. Le premier sera celui d'une réorientation des politiques publiques régionales au regard des effets de la crise et des attentes nouvelles des ligériens et ligériennes, et l'inscription de cette réorientation dans le SRADDET. Le second sera celui d'un exercice similaire propre aux EPCI qui auront eux aussi capacité à tirer les enseignements de la crise pour leurs propres territoires, et en conséquence, revisiter leurs projets de territoire. Le troisième temps sera celui du cadrage contractuel par le futur exécutif et le dialogue à construire au sein du couple Région-EPCI pour donner un contenu pertinent aux futurs contrats.

Dans cette perspective, le SRADDET imprégné des orientations de « ma région 2050 » sera réellement un document stratégique pour les années futures, comme document cadre fédérateur de politiques publiques régionales structurantes. Les futurs contrats auront à prendre en compte les orientations du schéma, et peuvent être un véritable levier de leur adaptation au territoire et la promotion d'un développement durable et maîtrisé.

Dans ce contexte inédit, et soucieux d'accompagner la Région et ses partenaires dans cette nouvelle étape de contractualisation, le CESER souhaite continuer à approfondir les réalités intercommunales des Pays de Loire avec leurs particularités, leurs dynamiques et leurs limites, estimant qu'elles constituent les lieux les plus pertinents pour promouvoir les bonnes réponses infrarégionales aux grandes mutations et transitions à venir.

Représentant la société civile organisée au niveau régional, le CESER cherchera aussi à promouvoir l'action des Conseils de développement dans les dynamiques partenariales et la recherche des réponses adaptées aux attentes des habitants.

## Table des sigles

---

**SRADDET** : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

**SRDEII** : Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation

**Loi MAPTAM** : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

**PETR 2015** : le passage en PETR - La loi MAPTAM de janvier 2014 créé le Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)

**SCOT** : Schéma de cohérence territoriale

Le Schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme français qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage.

## Remerciements

---

Communauté de communes de Coëvrons : Joel Balandraud

Communauté de communes du Pays de Craon : Patrick Gaultier

Le mans Métropole : Gilles Leproust

Angers Loire métropole : Sebastien Marrigné

Communauté de communes Hautes Vallées Anjou : Etienne Glémot

Saumur Val de Loire : Jean Michel Marchand

Communauté de communes d'Erdre et Gesvres : Frédéric Maindron

Sud Retz atlantique : Claude Naud

Terres de Montaigu : Antoine Chéreau

Sud Vendée Littoral : Brigitte Hyvert

Remerciements aux conseiller(e)s du CESER qui ont permis de faire ces auditions :

Georges Plessis, Fabienne Labrette-Ménager, Marie Mézière-Fortin, Laurence Bessonneau, Dominique Lebreton, Jacques Brousseau, Denis Leduc, Didier Hude, Aurélie Kaminski, Guy-Marie Clergeau

## **Bibliographie**

---

**Documentation du CESER des Pays de la Loire et de l'Association des CESER de l'Atlantique**