

ÉTUDES

Conseil
économique
social
environnemental
des Pays de la Loire

www.ceser.paysdelaloire.fr



L'équilibre des territoires en Pays de la Loire

OCTOBRE 2017



Rapport présenté par Paul Cloutour au nom de la commission "Aménagement des territoires – Cadre de vie", assisté de Eric Buquen, chargé d'études.

Adopté à l'unanimité par 87 votants en session plénière le 18 octobre 2017

Directeur de la publication

Benoît Cailliau

Co-directeur de la publication

Fabienne Le Héno

Coordination et réalisation

Maria Bergeot

Mise en page couverture

Anima productions

Pages intérieures

Maria Bergeot

Impression

Conseil régional

Crédits photos

benkrut

violettenlandungoy

smileus

CESER

SOMMAIRE

1. Problématique, contexte et méthodologie	5
1.1. Les questions posées dans notre étude et méthode de travail.....	9
La méthode de travail a cumulé trois démarches.....	10
Questionnaire.....	11
1.2. De quoi parlons-nous ? Clarification des notions.....	12
Notions d'équilibre des territoires, d'égalité et d'équité	13
1.3. Les politiques de la Région concernées par l'équilibre des territoires.....	14
Engagées.....	14
1.4. Effets de la loi NOTRe.....	23
Une intercommunalité en mouvement	23
2. Réalités des Pays de Loire : approche statistique et enseignements des plateaux	28
2.1. Réalités	28
Démographie.....	28
Ecarts	29
Accès aux services publics	30
2.2. Une typologie territoriale	31
Les territoires bien inscrits dans la dynamique démographique et économique régionale	32
Les territoires en retrait ou décalés par rapport à la dynamique régionale	33
2.3. Enseignements des plateaux.....	33
Les points communs à tous les plateaux.....	33
Les points spécifiques suivant les plateaux	36
2.4. Retour questionnaires	39
Avis sur les écarts entre territoires.....	39
Coopérations entre territoires.....	40
Coopérations avec les agglomérations.....	41
Attentes par rapport au Conseil régional.....	41
3. Préconisations	42
3.1. La Région doit exercer pleinement et de manière efficace ses deux principales compétences	43
Transports et déplacements.....	43
Formation en lien avec développement économique et emploi.....	44
3.2. La Région doit mener à bien l'aménagement numérique.....	45
3.3. La Région doit prendre pleinement en compte la dynamique des intercommunalités et les changements importants en cours.....	46
3.4. La Région doit mener un processus de contractualisation adapté aux territoires.....	47
3.5. La Région doit animer et réguler le dialogue entre les territoires .	48
3.6. La Région doit proposer une ingénierie « de proximité » adaptée aux territoires et à leurs attentes	48
3.7. La Région peut être plus contraignante sur les questions urbaines, étalement urbain et maîtrise du foncier	49

3.8. La Région peut promouvoir et encourager les contrats de réciprocité entre les agglomérations et les territoires ruraux.....	50
4. En guise de conclusion	52
Bibliographie	55
Remerciements.....	56
Table des sigles	58

1. Problématique, contexte et méthodologie

Il n'y a pas de territoire voué par fatalité à quelconque abandon ou déshérence. Qu'il vienne d'une initiative privée ou publique, un projet existe toujours pour donner ou redonner à un territoire du dynamisme et de l'attractivité. Parmi les projets entrepris, il y a ceux portés par une puissance publique, que cela soit l'État ou une collectivité territoriale (par exemple : une Région) via les politiques d'aménagement du territoire. Ces politiques peuvent pallier une carence, être là pour donner une impulsion et les moyens à un territoire de réussir ou bien aménager au sens propre du terme, c'est-à-dire organiser, « disposer avec ordre » (Que sais-je ? L'Aménagement du territoire, Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac, PUF, édition 2016).

Si l'on se réfère à une définition académique, l'aménagement du territoire est : « la recherche d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques avec la constante préoccupation de leur donner de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisir et de culture » (La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015), Pierre Deyon, Armand Frémont, L.G.D.J, 2000). C'est donc un sujet transversal qui concerne toutes les composantes de la société, avec en corollaire, des exigences d'efficacité et d'équité spatiale, de justice sociale. L'idée étant qu'en chaque point d'une entité spatiale donnée, il doit y avoir des « possibilités d'emploi, de formation, d'accès aux services publics, à des infrastructures de transports, etc » (Claudius Petit, ancien ministre de la Reconstruction et de l'urbanisme.)

L'aménagement du territoire a ainsi pour principal objectif d'établir un équilibre territorial, dans le sens où les décideurs politiques doivent faire en sorte que les attentes des habitants d'un territoire soient satisfaites.

Or, que cela soit au niveau métropolitain ou à celui de la Région des Pays de la Loire, il apparaît que la notion même de « territoire » s'avère être une réalité fluctuante, en constante évolution suivant les mouvements des hommes qui y résident. Ainsi, à l'échelle de notre sujet, qui se concentrera sur les Pays de la Loire, il a été constaté que des changements de diverses natures (géographiques, climatiques, démographiques, socio-économiques...) venaient bouleverser une Région dont l'équilibre spatial était jusqu'à présent un de ses principaux atouts.

Le territoire ligérien, varié quant à sa composition géographique (réalités urbaines, péri-urbaines, rurales, zones littorales et bocagères, espaces cultivés et naturels, zones humides), a la caractéristique d'offrir « un équilibre territorial qui sous bien des aspects constitue un modèle en France » (**Étude du CESER**

des Pays de la Loire, novembre 2009 : Quelles adaptations prévoir pour que chaque territoire soit attractif pour les activités et les ligériens ?).

Ce constat partait du fait que les écarts de densité de population en Pays de la Loire se tiennent dans des fourchettes plus étroites que dans d'autres régions. En outre, l'armature urbaine se distingue par des villes qui se répartissent à distance égale les unes des autres. Cette hiérarchie spatiale cohérente est un avantage indéniable pour la Région et constitue un appui remarquable, tant pour son développement économique que pour sa politique d'aménagement du territoire.

Toutefois, malgré la réputation d'être une Région globalement équilibrée dans sa structure territoriale, les Pays de la Loire voient se développer des phénomènes qui modifient l'organisation de son territoire. Des bouleversements profonds, parmi lesquels figurent la métropolisation ou encore les changements dans l'articulation du rapport urbain/rural, remettent en cause et fragilisent l'équilibre du territoire ligérien. Surgit alors un risque de fracture territoriale.

Notre étude vise à questionner ce risque de fracture territoriale. Quelles mutations peuvent être à l'origine d'un déséquilibre territorial ? En quoi la notion d'équilibre territorial peut-elle être remise en cause ? L'enjeu sera ensuite de dresser un diagnostic à l'échelle des Pays de la Loire afin d'identifier les zones en difficulté et de repérer les écarts entre les territoires. Quels sont ces écarts et tendent-ils à s'accroître ?

Nous essayerons aussi de voir quels dispositifs d'aménagement du territoire, sont actuellement mis en œuvre par les pouvoirs publics, et plus particulièrement par le Conseil régional. Si l'aménagement du territoire a pour mission de porter des grands équipements structurants et stratégiques, il se doit aussi d'assurer une vraie solidarité entre les territoires, c'est-à-dire de compenser les phénomènes naturels de concentration des richesses.

À ce titre, il paraîtra intéressant de se pencher attentivement au long de notre étude sur le rapport urbain/rural, élément structurant pour notre sujet, et qui plus est, au centre du débat politique aujourd'hui, aussi bien sur le plan national qu'en Pays de la Loire. Parce que la notion d'équilibre du territoire appelle à tendre vers l'égalité des chances pour tous les habitants, quel que soit leur lieu de vie, l'idée principale sera de ne pas mettre en opposition ces deux concepts, mais de montrer en quoi leur complémentarité est un atout pour « le vivre ensemble » des Ligériens.

La politique d'aménagement du territoire est, par essence, une politique transversale. Pour l'appréhender et l'analyser, les ressources mobilisées vont

de la socio-économie à l'étude de l'action publique territoriale, en passant par des travaux démographiques et géographiques.

Il faut expliquer les principales mutations qui transforment depuis quelques décennies l'espace français, et par voie de conséquence l'espace ligérien. Les changements intervenus ont modifié nos représentations et équilibres territoriaux existants. Les manières de concevoir et de faire l'aménagement du territoire ont, elles aussi, changé.

En un siècle, nous sommes passés d'une société à dominante rurale à une société où le fait urbain est devenu majoritaire. Désormais, 2/3 de la population de l'Europe occidentale vit dans les villes et les 200 agglomérations européennes de plus de 200 000 habitants regroupent plus de 40% de la population du continent.

Certes, les villes ont, et cela depuis tout temps, bénéficié de ce que les économistes appellent « les économies d'agglomération ». Soit l'intérêt pour les individus à être proches les uns des autres, afin de tirer profit de cette promiscuité dans le développement de leurs activités. Les raisons qui expliquent cela sont variées, par exemple : la mutualisation de certains coûts, une meilleure circulation de l'information, ou encore la diversification des opportunités économiques, etc.

À l'issue de ces quelques rappels et considérations liminaires, nous sommes en droit de questionner l'évolution et l'impact de la politique d'aménagement du territoire. Quel est l'utilité de cette politique ? Est-ce qu'elle dispose d'un réel pouvoir de correction des déséquilibres territoriaux ?

Selon Daniel Noin, si aujourd'hui, la politique d'aménagement n'est pas perdue de vue, elle ne répond cependant pas à des finalités claires. Elle semble « **manquer de vision d'ensemble et devoir se limiter maintenant à des actions relativement modestes** » (Le nouvel espace français, Daniel Noin, Cursus – éditions Armand Colin, 2003, op. cit.). Il est apparu comme un changement de perspective avec l'entrée de la notion de « **ménagement territorial** ». L'aménagement cesse d'être l'addition de multiples demandes, d'opérations spectaculaires et dispendieuses pour devenir plus ordonné et durable afin de mieux répondre aux besoins de la population.

Singularité à l'échelle européenne voire internationale, « **l'aménagisme** » (Idem, op. cit) gaullien et pompidolien d'influence keynésienne est parfois surnommé l'âge d'or de l'aménagement territorial. Il en ressortait une véritable ambition nationale, une volonté d'organiser quelque chose de nouveau dans cet espace français hétérogène.

Les années 1980 ont marqué une rupture avec cet état d'esprit, qui cessa d'être offensif pour devenir défensif. Les difficultés économiques structurelles, que connaît la France depuis cette période, ont fait que l'aménagement est devenu un jeu à somme nulle, dans lequel un arbitrage au profit des uns s'effectue aux dépens des autres.

Amortir la crise devient l'objectif premier, devant une répartition géographique équilibrée de l'emploi. La disparition de ce surplus de développement économique amène à une nouvelle définition de l'aménagement du territoire français. Pour Jean-Louis Guigou, il peut désormais être défini comme : « **un instrument de mutualisation des risques asymétriques auxquels sont confrontés les territoires, dans une perspective de solidarité territoriale** » (Aménagement du territoire, rapport du Conseil d'Analyse Economique, La documentation française, Paris, 2001.)

Le pouvoir central oriente (et ne dirige plus) des projets locaux de développement. Le modèle centre-périphérie est révolu. L'État organisateur et modernisateur a laissé sa place à un État initiateur et partenaire des collectivités territoriales. On peut le dire, une gouvernance « **multi-niveaux** » (La gouvernance territoriale – Pratiques, discours et théories, sous la direction de R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein, L.G.D.J, 2013 (2e édition)) s'est installée dans les relations entre les acteurs de l'aménagement du territoire. Hier politique publique unique, elle est aujourd'hui une « **palette d'interventions protéiformes dans des secteurs variés, un ensemblier de dispositifs d'action publique épars, interdépendants et situés à tous les échelons du pouvoir** » (Le renouveau de l'aménagement du territoire, sous la direction de Jean-Luc Bodiguel et Jacques Fialaire, L'Harmattan, 2002).

Les échanges entre les territoires se sont démultipliés, au point de pouvoir parler « **d'inter territorialité** » (Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'inter territorialité. Vanier Martin, Economica Anthropos, 2008). Cependant, cela n'est pas sans rendre l'analyse de ce système plus complexe, ni soulever la question d'une simplification institutionnelle, à cause de la lourdeur et de l'empilement des dispositifs et des structures...

Face à la recherche d'une répartition spatiale plus équilibrée de l'emploi, un constat s'imposait au politique : le mouvement d'agglomération (ou de métropolisation) précédemment évoqué était inévitable. Environ 80% des Français vivent sur seulement un quart du territoire. De plus, la mondialisation continue de renforcer l'importance de la localisation des activités économiques et une mise en compétition plus vive des territoires. Alors, on a essayé d'appréhender ces lieux d'agglomération, de les multiplier et d'inciter à

une coopération entre villes, à la création d'espaces de solidarité par l'établissement de partenariats économiques et institutionnels.

À ce moment-là, une grande espérance a été placée dans l'aménagement du territoire comme outil de réduction des disparités territoriales, avec ce slogan : « **Aménager le territoire plutôt que déménager les hommes** ». Les décideurs politiques ont rejeté le marché comme mode unique d'organisation spatiale et économique, grâce à l'utilisation d'une politique qui se voulait redistributive, sociale, pour une plus grande équité spatiale.

Ils ont substitué à la question « **où mettre les emplois quand ils se créent ?** » l'interrogation suivante : « **Et si un bon aménagement du territoire était une condition de la création accélérée d'emplois sur l'ensemble d'un territoire ?** ». L'intervention consistait à corriger les imperfections liées à un laisser-faire des forces de concentration.

1.1. Les questions posées dans notre étude et méthode de travail

Le fil rouge de l'étude est le rapport entre la densité démographique et la qualité de services, ou « **comment maintenir une densité démographique pour avoir les services qui permettent une qualité de vie acceptable quel que soit son niveau social, son territoire de vie et de travail, et en conséquence, quels services publics et privés et quels écosystèmes sont indispensables pour éviter une régression démographique ?** ».

Comment également penser la solidarité des territoires et notamment, entre ceux qui sont attractifs et ceux qui le sont moins ?

A partir des constats sur l'équilibre des territoires et les facteurs de déséquilibre, l'objet de l'étude est de répondre aux deux questions suivantes :

- comment maintenir l'équilibre et combattre les déséquilibres entre les territoires en prenant en compte le fait urbain, les évolutions démographiques et la spécificité des territoires, notamment leurs atouts ?
- A partir des constats sur l'évolution des territoires, comment qualifier les équilibres et les écarts entre les territoires ?
- Pour objectiver au mieux les réalités, il faut donc envisager de faire un croisement entre l'évolution démographique et les services à la population, croisement qui débouchera sur des constats permettant de mesurer les écarts entre les territoires.

- Comment la politique régionale, avec ses schémas-cadres, son pacte de Ruralité, ses relations contractuelles peut-elle participer au maintien des équilibres ?

La méthode de travail a cumulé trois démarches

- des auditions d'experts au nombre de cinq,
- des auditions et plateaux sur des territoires ciblés, au nombre de huit,
- une enquête exhaustive auprès des EPCI et des Conseils de développement.

Cette méthode a permis un croisement d'approches quantitatives et qualitatives, de données statistiques et d'analyses personnelles.

Au total sur les territoires, ce sont 48 acteurs qui ont été rencontrés.

Sur chaque département, nous avons organisé un plateau qui a réuni élus et acteurs économiques et sociaux.

Chaque participant a pu s'exprimer sur les atouts et les faiblesses de son territoire, sur les coopérations entre territoires et les attentes vis-à-vis de la Région.

Le choix des territoires audités s'est fait à partir de critères précis :

- deux plateaux sur deux territoires considérés comme fragiles démographiquement et économiquement (Mayenne : Communauté de communes du Mont de Avaloires, Sarthe : Pays de Haute Sarthe),
- un plateau sur la Métropole nantaise associant deux territoires environnants (Pays d'Ancenis, Communauté de communes Erdre et Gesvres),
- un plateau sur une nouvelle communauté de communes (Mauges communauté),
- un plateau sur une zone littorale vendéenne en forte expansion démographique (Challans).

Par ailleurs, nous avons pris en compte l'insularité avec deux auditions sur l'île de Noirmoutier.

Enfin, une audition spéciale a été faite auprès du réseau Bruded (cette association est née en 2005, sous l'impulsion d'une poignée de petites communes rurales bretonnes fortement engagées dans des projets d'urbanisme durable. Ces pionnières ont décidé de mutualiser leurs réflexions et leurs moyens au sein d'un réseau solidaire d'échanges d'expériences et de

réalisations de développement durable. Ce sont des élus qui parlent aux élus. Aujourd'hui, Bruded compte plus de 120 communes sur les 5 départements bretons).

Au total, ces plateaux et auditions territorialisées nous permettent d'avoir une vision assez large des mutations en cours et des attentes. Cependant cette approche n'est pas exhaustive au regard de l'échantillon et de la diversité des territoires de notre région.

Questionnaire

Suite à une sollicitation du Président du CESER, la totalité des EPCI et Conseils de développement de la Région ont été invités à répondre à un questionnaire.

27 réponses ont été obtenues, 17 en provenance d'EPCI et 10 de conseils de développement.

Le tableau ci-dessous informe sur les origines géographiques des réponses, ainsi que l'identité des structures ayant répondu.

L'anonymat n'ayant pas été une règle, le rapport s'enrichira de quelques réponses significatives relevées dans l'analyse de ces questionnaires.

Département	EPCI	Conseil de développement	Total
85	• Pays des achards • Pays st gilles croix de vie	• Sud Vendée • Sud Vendée-littoral	4
44	• Sud Retz atlantique • Cap Atlantique • CC BLAIN • CC Sud Estuaire • Nantes Métropole	• Pays du vignoble • Erdre et gesvres • CC Sud estuaire • CC Blain • Nantes Métropole • Chateaubriand	11
49	• Beaugois vallée • Angers Métropole • Agglo Choletais • CC Saumur Val de Loire • CC Loire Layon Aubance	• Angers	6
72	• Maine cœur de Sarthe • Oree de Berce • Loue Brulon Noyer	• Pays de haute Sarthe	4
53	• Mayenne communauté • CC Craon		2
Total	17	10	27

1.2. De quoi parlons-nous ? Clarification des notions

Le choix fait par le CESER est de questionner la vision de l'aménagement du territoire sous l'angle de l'équilibre des territoires et non, de la seule « égalité des territoires ».

Deux raisons fondent ce choix.

La première, dans la lignée du travail effectué par le CESER en 2009 est d'appréhender le développement de notre Région à partir des risques de fractures et de déséquilibres entre la métropole nantaise, les grandes agglomérations et les autres territoires, principalement ruraux.

Si, comme nous le disions en 2009, nous avons la chance de connaître un équilibre territorial que beaucoup nous envient en France, fondé principalement sur le maillage entre agglomérations, villes moyennes, et communes rurales, peut-on anticiper les risques de fractures et d'amplification des écarts entre territoires, notamment en termes d'emploi, de développement économique, de services à la population ?

La seconde raison c'est la limite de l'approche exclusivement centrée sur la notion d'égalité. Parmi les auteurs qui nous alertent sur cette approche exclusive, deux d'entre eux ont récemment explicité cette limite. Le géographe Martin Vanier, dans son ouvrage « **Demain les territoires** », montre que notre société de flux et de circulations oblige à penser l'égalité des territoires à partir des réseaux et non seulement, à partir des équipements. Accéder aux réseaux, et penser l'inter-territorialité, fondent pour lui l'avenir de nos territoires.

Le second, Philippe Estèbe, montre comment l'approche sur le mode de « **l'égalité des territoires** », tel qu'il a historiquement marqué la structuration de notre pays, atteint aujourd'hui ses limites.

L'histoire de l'aménagement de la France, c'est la succession d'une recherche de l'égalité des droits, puis l'égalité des places, et enfin, l'égalité des chances. Ce sont les trois facettes de l'égalité des territoires, telle qu'elle s'est construite en France :

- première facette, historiquement la plus ancienne, liée au « **pacte républicain** » est celle de l'égalité des droits, à la fois comme « **droit de** » mais surtout « **droit à** » qui se traduit par des politiques de redistribution, d'équipement et de péréquation,
- seconde facette, celle de l'égalité des places, qui se traduit par un aménagement fonctionnaliste et une logique de spécialisation économique du territoire. Cette approche renvoie aux années 1960 avec le rôle joué par la DATAR,

- troisième facette, années 1990, c'est l'égalité des chances qui se traduit par la mise en compétition des territoires. L'outil qui régit cette tendance est celui de l'appel à projets.

Selon Philippe Estèbe, trois facteurs ont ébranlé le système et rompu en partie l'égalité des territoires :

- du sédentaire au mobile. La mobilité des personnes constitue le principal facteur d'ébranlement du principe d'égalité des territoires. L'habitant comme « **usager consommateur** » fait des choix multiples au gré des offres qui se répartissent sur les territoires environnant. Dès lors qu'il est mobile, il met les territoires en concurrence,
- une métropolisation croissante. La métropolisation se traduit par une concentration des richesses et des facteurs de production. Les villes moyennes et le péri-urbain dépendent de plus en plus de la montée en puissance des agglomérations et des métropoles. Les écarts et les inégalités se creusent à nouveau entre l'urbain et le rural, notamment parce que le système redistributif national perd de sa force par la baisse des dépenses publiques,
- des grands monopoles fragilisés.

Les grands monopoles publics ont joué un rôle central dans l'égalité des droits par le maillage des réseaux (postal, énergétique, ferroviaire). Leur rôle est remis en cause par l'évolution des techniques (le numérique) et des marchés (ouverture à la concurrence).

Notions d'équilibre des territoires, d'égalité et d'équité

Avec la saisine sur le SRADDET, le CESER s'est positionné sur les notions d'équilibre, d'égalité et d'équité. Dans l'avis du 14 novembre 2016, plusieurs développements permettent de clarifier notre approche, et particulièrement celui-ci :

« Le SRADDET, schéma négocié, en lien avec les contrats Etat-Régions, proposant des orientations d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ».

Le schéma cible l'égalité des territoires. Le CESER considère « que l'égalité des territoires doit s'entendre comme un principe d'équité et d'équilibre, car les territoires eux-mêmes sont de nature différente ».

La problématique de l'équilibre des territoires, on le voit, renvoie aux deux notions d'égalité et d'équité (auxquelles on peut rajouter celle de la solidarité) sans pour autant se confondre avec elles.

Cette question trouve d'autant plus sa légitimité que, comme nous l'avons évoqué, le contexte est devenu plus délicat. Avant 2008 et la crise des finances publiques et sociales, « **les amortisseurs (aides publiques), étaient plus puissants que les chocs** ». La faible croissance économique et le sevrage de la dépense publique changent la donne. Des territoires en difficulté ne pourront plus bénéficier d'aides au développement, elles-mêmes financées par de l'endettement.

1.3. Les politiques de la Région concernées par l'équilibre des territoires

Depuis l'arrivée du nouvel exécutif en 2015, plusieurs politiques publiques ont été initiées ayant un impact direct sur l'équilibre des territoires : le Pacte de ruralité, le SRDEII, la transition énergétique. Les nouveaux contrats de territoire s'élaborent, ainsi que le SRADDET. Sur chacun de ces documents cadres, nous faisons une rétrospective des intentions de la Région et des avis du CESER.

Engagées

Pacte de la ruralité

Élément central de l'identité et de l'attractivité ligérienne, notre Espace rural contribue directement à notre économie régionale et à sa dynamique, tant sur le plan économique, social, environnemental et culturel. Toutefois, malgré l'engagement des acteurs locaux, cette dynamique est aujourd'hui fragilisée par l'émergence d'une fracture territoriale qui n'épargne pas les Pays de la Loire et en particulier son espace rural. Nos territoires ruraux sont confrontés à des défis majeurs : éloignement et enclavement, disparition d'activités économiques, inégalités d'accès aux nouvelles technologies ou même à la formation... Des défis d'avenir dont la Région doit se saisir aux côtés de l'ensemble des acteurs locaux.

Comme nous nous y étions engagés, ce pacte régional pour la ruralité pose les piliers du renforcement de l'équilibre territorial dans les Pays de la Loire. Réalisé à partir d'une large concertation, il s'inscrit dans le temps long ; il vise à accompagner nos territoires ruraux, dans leur diversité, pour renforcer l'accès des populations rurales aux réseaux, à l'emploi, aux services et à la qualité de vie, pour une ruralité ouverte, une ruralité vivante, une ruralité respectée.

Bruno RETAILLEAU

Président du Conseil régional des Pays de la Loire

Ce pacte affirme une ambition politique qui vise à rééquilibrer le fait rural par rapport au fait urbain. Il se veut évolutif sur la durée de la mandature.

La Région a engagé une démarche vers les territoires et leurs élus, afin de prendre appui sur toutes les «bonnes idées» et les expérimentations réussies. Cette approche pragmatique tient compte du fait que le territoire n'est pas homogène : les dynamiques locales sont différentes et les besoins spécifiques.

Le document proposé se structure autour de quelques-unes des grandes politiques publiques de la Région en matière notamment de transport, d'économie, de formation, de logement et de solidarité. Il les décline en actions portées principalement sur les territoires ruraux et notamment dans les petites communes. Son approche se veut transversale.

Cela produit un document opérationnel avec des engagements structurants autour du numérique par exemple, mais aussi sur des actions très ciblées (trophées des territoires, lien intergénérationnel et participation au financement du permis de conduire, etc.). Il en ressort des projets de natures très différentes.

Le CESER se félicite de la richesse des propositions, de la clarté de la lisibilité de ce pacte et de son ambition concernant le volet numérique. Il lui reconnaît l'importance du droit à l'expérimentation et d'une évaluation régulière.

Il insiste cependant sur un certain nombre de propositions :

Actuellement sur notre Région la loi Notre produit des effets importants sur la dynamique intercommunale. L'ensemble des projets du pacte doit se faire en cohérence avec celle-ci. Si on note une volonté importante de soutenir les petites communes, cela doit être en lien avec la logique intercommunale. De la même façon, en proposant le concept de ruralité ouverte, il faudrait envisager de manière plus précise l'articulation entre le rural et l'urbain.

En ce qui concerne les fonds européens, ceux-ci doivent être partie prenante dans la déclinaison financière des axes du pacte et notamment dans les orientations des « GAL ».

Le rôle de l'animation du réseau rural régional comme instance permettant de faire vivre et évoluer le pacte rural est en soi un élément pertinent. Celui-ci doit prendre appui sur un bon maillage géographique (membres représentant la diversité de nos ruralités) et en construction avec des partenaires privés (y compris les banques et les organisations professionnelles).

Certaines politiques publiques n'apparaissent pas dans ce pacte de ruralité :

- L'agriculture, qui est un élément de richesse et d'identité de territoire, et qui ne peut se traiter essentiellement sous l'angle économique.
- La protection du patrimoine naturel dans toutes ses composantes (préservation des haies, des paysages, des richesses naturelles... etc.) qui devrait être un axe structurant du pacte de Ruralité, en préservant le cadre de vie et en participant à l'amélioration de l'attractivité touristique.

Le pacte rural n'est pas en soi chiffré. Certains projets font l'objet de crédits de paiements, d'autres d'autorisations d'engagements, d'autres enfin peuvent apparaître comme du redéploiement. La nature même du document se prête à cela, car il s'agit d'un document « **d'impulsion** » qui devra s'ajuster tout au long du mandat.

Enfin, dans un souci d'efficience et de cohérence entre les dynamiques politiques locales et nationales, le CESER relève la concomitance entre le Pacte de ruralité de l'exécutif régional des Pays de la Loire et les travaux du « Comité interministériel au ruralités » piloté par le CGET ayant abouti à 36 mesures, et s'interroge sur l'articulation et la complémentarité entre ces propositions.

SRDEII

La nouvelle stratégie économique régionale exprime une exigence que nous, élus régionaux, portons au quotidien : retrouver le sens des réalités économiques. Notre action doit s'enraciner dans cette évidence qui trop souvent, a été oubliée : ce sont les entreprises qui créent l'emploi, pas les collectivités. Revenir à cette évidence, c'est rappeler que notre rôle n'est pas d'empiler des dispositifs ou des projets sans modèles économiques viables, mais bien de créer les conditions de la liberté mais surtout de la compétitivité des entreprises grâce à la simplification, l'innovation, l'internationalisation ou la formation. Les entreprises doivent être aidées là où elles se trouvent, pour permettre l'accès à l'emploi de tous les Ligériens, là où ils résident.

En matière économique, les idées neuves sont souvent des idées simples. Nous voulons une Région plus simple pour nos entreprises, plus proche pour les acteurs économiques et les territoires, et plus efficace pour permettre à l'économie ligérienne de s'adapter aux grandes mutations et d'aller chercher de nouvelles marges de croissance. Nous voulons faire de notre collectivité un facilitateur et un fédérateur plutôt qu'un prescripteur. Nous voulons mettre sur le devant de la scène les PME qui œuvrent au quotidien, bien trop souvent dans l'ombre et éloignées des dispositifs d'appui. C'est à cette condition que les Pays de la Loire pourront porter une grande ambition économique et créer

durablement de la croissance et de l'emploi sur tous les territoires et pour tous les Ligériens.

Pour y arriver, le schéma que nous avons construit avec nos partenaires, s'articulera autour de 4 grandes priorités au service d'une même ambition : projeter l'économie régionale pour développer l'emploi local.

Bruno RETAILLEAU

Président du Conseil régional des Pays de la Loire

Avis Ceser

Pour rappel, le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) intègre le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (SRDTL) ainsi que la Stratégie régionale de l'économie sociale et solidaire (SRESS).

La structuration du schéma est claire et lisible. La volonté d'action régionale est forte, avec le souhait de ne pas laisser de côté les territoires fragilisés par la crise.

Par ailleurs, il faut saluer l'attention particulière portée aux TPE et PME, à l'artisanat ainsi que le soutien au portage salarial, aux groupements d'employeurs contribuant au développement de l'emploi et favorisant la création du premier emploi de salarié dans les TPE et les petites associations.

A la suite du Grenelle régional de l'apprentissage en février 2016, la Région intègre dans son budget et dans son SRDEII les actions en faveur de l'apprentissage qui constitue un enjeu important pour la transmission et la pérennisation des savoir-faire techniques, atouts majeurs de nos filières économiques régionales. A la suite de cette contribution, le CESER soulève plusieurs points de vigilance.

Dans l'étude de juin 2016 intitulée « **Réforme territoriale et mise en œuvre de la compétence développement économique en Pays de la Loire** », le CESER avait rappelé : « **Au sens large, le développement économique comprend les actions en faveur de l'emploi, de la recherche, de l'innovation, du tourisme, de l'ouverture internationale, de l'économie du bien-être et de la qualité de la vie, tout comme la cohésion sociale. Le développement économique est aussi en lien avec le développement social, culturel et environnemental des territoires et doit agir en faveur de l'équilibre de ces territoires** ».

La politique de l'amélioration du logement doit être un point à renforcer : la Région dispose de quelques leviers d'action comme certaines aides aux PME et

à l'artisanat et ses programmes liées à l'accompagnement de la transition énergétique. Il est urgent de mieux adapter cette politique de logement à l'évolution de la structuration de la population.

Dans la partie liée au schéma sur le partenariat renouvelé avec les territoires, il serait souhaitable de renforcer l'articulation des politiques des collectivités : par exemple en mettant en cohérence des dispositifs locaux de rénovation de façade avec des dispositifs régionaux sur la transition énergétique.

Dans le domaine de la formation, il est important d'intégrer l'ensemble des interlocuteurs de notre région pour renforcer le lien entre enseignement et besoins économiques en région. Rappelons enfin qu'au-delà d'une vision utilitariste des formations pour l'économie, elles sont aussi une source d'épanouissement personnel.

Concernant le soutien aux territoires, il est important de se doter d'outils permettant d'identifier les transmissions d'entreprises, notamment en lien avec la politique foncière pour revitaliser des friches urbaines ou certains centres-bourgs qui disposent de potentialités fortes. Par ailleurs, espaces de « **coworking** », cantines numériques sont entre autres des outils collaboratifs intéressants à faire connaître et développer. Il en va de même avec les pépinières d'entreprises, véritables outils de développement d'activité.

Les compétences régionales en matière de transports doivent être intégrées dans la réflexion sur le dynamisme économique.

Transition énergétique

Trois leviers seront au cœur de notre stratégie : la simplification, l'innovation et l'international. Sur la simplification, la CCI régionale avait dénombré 1 600 dispositifs d'aides sur les cinq départements, ce qui devenait illisible. On va s'organiser autour d'un contrat unique, que l'on appellera le "contrat de croissance pour les entreprises". On fera du sur mesure, qu'elles aient un projet d'investissement, de financement, d'immobilier, de conseil... Parallèlement, il y aura des interlocuteurs uniques, de proximité. L'agence régionale sera le vaisseau amiral mais il est hors de question de demander aux chefs d'entreprise de converger vers Nantes. L'idée, c'est que l'on travaille avec les collectivités, les agglomérations, qui ont déjà des services de développement économique. On reprendra partiellement ces développeurs économiques, dont ceux des agences départementales, pour les instituer en têtes de pont.

Bruno RETAILLEAU

Président du Conseil régional des Pays de la Loire

Avis Ceser

Dans son avis de 2014, sur la "**Stratégie régionale de transition énergétique**", le CESER s'interrogeait sur le financement de la transition énergétique dans un contexte économique contraint, où l'emploi est une préoccupation majeure. Cette interrogation reste d'actualité, d'autant qu'il existe un manque de visibilité sur les crédits européens.

La question de la sensibilisation, de la formation la plus large, est également une question primordiale pour la réussite de cette transition énergétique et écologique

Le rapport du CESER sur "**Les défis énergétiques à 2020**" faisait ressortir que **"l'augmentation de la consommation d'électricité, depuis 2012, pour une progression de PIB supérieure à 1,5%, ne pourrait pas être compensée par des énergies renouvelables à l'horizon 2020"**.

Le développement des EnR (éoliennes, méthanisation) nécessite des procédures réglementaires et administratives contraignantes qui retardent leur installation. De ce fait, l'objectif de 24% de production d'énergies renouvelables semble inatteignable pour 2021.

Est-il nécessaire de rappeler que la première économie d'énergie est l'énergie que l'on ne consomme pas ? A ce titre, on ne peut qu'approuver les travaux d'économie d'énergie pour les parcs immobiliers qui, de plus, génèrent des emplois locaux et concourent fortement à la transition énergétique. Toutefois l'objectif de 100 000 logements en 5 ans, semble particulièrement ambitieux.

Il est important que la Région elle-même donne l'exemple au travers de ses lycées et de l'ensemble de son patrimoine immobilier. De même, l'idée d'un passeport immobilier pour tous les bâtiments semble intéressante.

Concernant la méthanisation, il serait utile de qualifier la ressource au moment de l'installation de chaque unité, afin que leur **"taille reste raisonnable sans se concurrencer et que leur développement n'aille pas à l'encontre de la nécessaire prévention de la production et de la réduction des déchets, ni ne contribue à dégrader d'avantage la qualité de l'air."** (cf. "Les défis énergétiques à 2020", étude 2012).

Par ailleurs, l'expérimentation de co-combustion de biomasse à Cordemais est intéressante et devra être encouragée. Ce projet devra s'articuler avec le Schéma régional biomasse.

Sur le bois-énergie, le CESER souhaite privilégier les circuits courts, afin que la co-combustion de biomasse soit locale. L'exploitation de la biomasse devra

s'effectuer en veillant à la préservation de la ressource, limitée en Pays de la Loire, et en respectant la biodiversité.

Sur le marché carbone local, des précisions semblent nécessaires.

Au sujet de la contribution au développement du Fret fluvial maritime et ferroviaire, il sera important de s'interroger sur la manière de faire évoluer les choix de transports de marchandises, au-delà des études réalisées sur le sujet.

Enfin, la question du stockage de l'énergie et celle des nouveaux carburants, dont la motorisation électrique, sont déjà des réalités à prendre en compte. Il conviendra d'être vigilant sur l'origine des matériaux constituant les batteries, et d'explorer la piste du réemploi des batteries.

Pour chaque pilier de la transition énergétique, il serait judicieux d'avoir un état des lieux de la situation à fin 2016, de manière à pouvoir établir ensuite un suivi à partir de ce tableau de bord.

Une contractualisation avec les territoires rénovés

La nouvelle politique régionale territoriale a été 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. « C'est la confiance que nous portons aux élus locaux qui sont les mieux à même de faire vivre et grandir leurs territoires qui guide notre politique contractuelle. Nous serons donc à leurs côtés au quotidien car s'ils ont besoin d'un soutien financier important, ils demandent aussi qu'on les aide à monter les dossiers et à trouver les meilleurs financements. » souligne **Maurice PERRION, Vice-président de la Région des Pays de la Loire en charge des territoires.**

Avis Ceser

Le CESER salue le pragmatisme de ces nouveaux contrats avec les intercommunalités, orientés en priorité sur des investissements structurants dans les territoires. Il approuve les modalités financières, en souhaitant une juste pondération entre les critères de calcul retenus.

Il attire particulièrement l'attention sur l'impératif de la cohérence ; par exemple entre ces contrats, le pacte pour la ruralité, et les actions en faveur de la transition énergétique, ou entre intercommunalités voisines, notamment en matière d'aménagement commercial.

Enfin, il s'inquiète de l'avenir des Conseils de développement qui ne seront plus systématiquement associés à l'élaboration de ces contrats, alors qu'ils constituent, comme le CESER, une source de richesse collective.

En perspective : le SRADDET

Le CESER dans sa contribution "Le SRADDET, défis et principes prioritaires"¹ présentée par M. Christophe Vital au nom de la Commission « Finances, Europe, Prospective, interrégionalité » en session plénière le 14 novembre 2016 :

« ...s'interroge sur le calendrier de mise en œuvre de ce schéma, sur son élaboration indépendamment d'autres schémas (tels que le SRDE2I pour lequel le CESER propose un avis) ou des documents d'urbanisme (SCOT, PLU, PLUI...) qui ont été adoptés préalablement par les collectivités infrarégionales, et invite à la vigilance et à la nécessité d'une cohérence entre eux.

Si la Région dispose de trois années (avant le 28 juillet 2019) pour réaliser ce schéma, le CESER pense qu'il serait bon de le mener à bien le plus tôt possible.

¹ "Le SRADDET, défis et principes prioritaires" contribution présentée par M. Christophe Vital au nom de la Commission « Finances, Europe, Prospective, interrégionalité » en session plénière du 14 novembre 2016

Les schémas à intégrer obligatoirement dans le SRADDET, en application de la loi NOTRe et des décrets d'application sont les suivants :

- *Schéma Régional Climat Air Energie,*
- *Schéma Régional de Cohérence Ecologique,*
- *Plan régional de prévention et de gestion des déchets,*
- *Schéma régional d'intermodalité,*
- *SCORAN (quand ce dernier est le seul schéma d'aménagement numérique au niveau régional) ou la stratégie commune d'aménagement numérique intégrant les différents schémas territoriaux d'aménagement numérique de la Région.*

*L'objectif n'est donc pas de « **dégrader** » le contenu de schémas sectoriels existants ou à venir pour l'intégrer au SRADDET, mais plutôt de croiser les schémas sectoriels dans leur déclinaison territoriale pour les mettre en cohérence.*

C'est un schéma négocié qui nécessite un travail en commun et un dialogue que le CESER a toujours appelé de ses vœux avec les autres collectivités (Métropole, départements, communautés d'agglomérations, EPCI, communes). A ce titre le SRADDET revêt un caractère partenarial. Il convient d'insister sur le nécessaire débat démocratique et la participation des citoyens. La société civile organisée au-delà du CESER : conseils de développement, GAL... doit être impliquée et associée au processus d'élaboration et de concertation, d'autant qu'ils sont sur le terrain.

Mais ce dialogue et cette construction collective ne peuvent se faire sans l'Etat, ses services et ses établissements publics pour leurs propres projets ou leurs domaines de compétence. Le schéma est soumis à l'avis du Préfet et mérite d'être construit avec lui, d'autant plus que l'Etat s'est engagé dans une réorganisation territoriale de ses services.

La Région doit être garante d'une équité territoriale, pour tendre à la résorption des écarts souvent constatés. Plus que des objectifs, le CESER propose une approche par grands principes qui pourraient, par le dialogue, être partagés par tous, servir en quelques sortes de critères ou d'indicateurs et de lignes directrices du SRADDET, et de guide de bonnes pratiques.

Ces principes prescriptifs sont transversaux et relèvent d'évolutions récentes de notre société dans une approche de développement durable et d'égalité territoriale ».

1.4. Effets de la loi NOTRe

Une intercommunalité en mouvement

Dans sa contribution "La Réforme territoriale et mise en œuvre de la compétence développement économique"² présentée par M. Joseph MOREAU au nom de la Commission n°1 "Finances - Prospective - Europe - Interrégionalité" en session du 22 juin 2016, le CESER analyse l'impact de la réforme territoriale sur l'organisation des territoires :

« La réforme territoriale repose sur trois textes qui recomposent l'action publique locale :

- *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014,*
- *Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des Régions et modifiant le calendrier électoral avec les élections régionales du 6 et 13 décembre 2015,*
- *Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).*

N'ayant pas fait l'objet de fusion, la Région des Pays de la Loire n'est pas impactée directement par la modification de la carte des Régions. Le contexte est cependant modifié ainsi que sa place au niveau national (population, superficie) et son poids économique.

La Loi NOTRe prévoit, en plus des dispositions relatives au développement économique, des transferts de compétences dans le domaine des transports, des déchets, des ports. Elle oblige à la définition puis à l'adoption de plusieurs schémas.

L'organisation administrative doit aussi tenir compte des conséquences du transfert de l'autorité de gestion d'une partie des Fonds européens en termes de personnel mais aussi de responsabilités juridiques et financières vis-à-vis de l'Union européenne.

Cette réforme territoriale est donc une étape importante pour les Régions dans un contexte de recomposition des autres collectivités territoriales et de leurs groupements.

Ses relations avec l'Etat et l'Union Européenne sont aussi en évolution.

² "La Réforme territoriale et mise en œuvre de la compétence développement économique" contribution présentée par M. Joseph MOREAU au nom de la Commission n°1 "Finances - Prospective - Europe - Interrégionalité" en session du 22 juin 2016.

Ces perspectives de mutation sont particulièrement visibles dans le domaine du développement économique dans un contexte national de mobilisation en faveur de l'emploi de l'ensemble des acteurs.

Premier volet de la réforme territoriale, la Loi MAPTAM crée les Métropoles.

Ainsi, à la Communauté urbaine « Nantes Métropole » est substituée au 1^{er} janvier 2015 la Métropole de Nantes sur le même périmètre des 24 communes. La Métropole est une nouvelle catégorie d'EPCI avec des pouvoirs renforcés en termes de développement économique, partagés avec la Région.

Le SRDEII peut avoir un volet séparé pour le territoire métropolitain dont les orientations doivent être compatibles avec celles de la Région.

L'impact économique de la Métropole en lien avec le pacte métropolitain (fixant l'objectif de création de 324 000 emplois sur un territoire de 600 000 habitants) est important pour le territoire de Loire Atlantique, mais aussi pour la totalité du territoire régional.

Cette métropolisation, avec Nantes en capitale régionale, doit être garante du dynamisme ligérien dans son ensemble.

Au sein du Pôle métropolitain Loire-Bretagne, Nantes consolide ses relations avec les villes de l'Ouest dont Angers et Saint-Nazaire. Ce réseau favorise la complémentarité dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et du développement économique.

Ces relations devront s'élargir aux autres aires urbaines ligériennes (Le Mans, Laval, La Roche-sur-Yon...) et ne doivent pas s'établir au détriment des villes moyennes et du milieu rural.

La Loi NOTRe du 7 août 2015

Ce nouveau cadre juridique modifie le système d'attribution des compétences du "mille-feuille territorial", critiqué pour son manque de lisibilité et l'empilement des structures.

L'Etat ne transfère pas de nouvelles compétences aux collectivités territoriales. Cette réforme ne modifie donc pas la décentralisation issue des Lois fondatrices de 1982-83 et de l'Acte II de 2004. Ce n'est donc pas un nouvel acte de décentralisation, mais un aménagement de l'organisation de l'action publique territoriale.

La suppression de la clause de compétence générale ne permet plus aux Régions et Départements d'intervenir dans l'ensemble des domaines de

l'action publique. Les compétences sont attribuées de manière exclusive à chaque niveau de collectivités, sauf pour les compétences partagées (culture, sport, tourisme, éducation populaire, langues régionales).

Cette Loi recompose les attributions de compétences des collectivités territoriales, en affirmant le leadership des Régions dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports, de la formation et du développement économique.

Ce renforcement des compétences régionales s'accompagne d'outils prescriptifs encadrant les actions des autres collectivités dans les domaines de l'aménagement du territoire et du développement économique. Le caractère prescriptif est un élément nouveau dans les relations entre collectivités, fondées sur le principe de la libre administration.

Le recentrage des interventions des Départements autour des compétences de solidarité territoriale s'accompagne de transferts de compétences vers la Région (déchets, transports scolaires, ports sur candidature), et de possibilités de délégations étendues.

Le département ne peut plus agir au titre de la compétence du développement économique attribuée de plein droit à la Région et à la Métropole et au bloc communal pour des compétences précises et en complément de la Région. Aussi la Loi prévoit que pendant la période transitoire, des temps de concertation sur l'évolution des organismes créés antérieurement par les départements ou auxquels ils participent (comités d'expansion, agences départementales, SEM et SPL, associations etc...) sont mis en place.

Les intercommunalités sont renforcées. Le seuil minimal de constitution d'un regroupement intercommunal est fixé à 15 000 habitants. L'appartenance à un regroupement est obligatoire. Les compétences transférées des communes membres aux regroupements sont plus importantes.

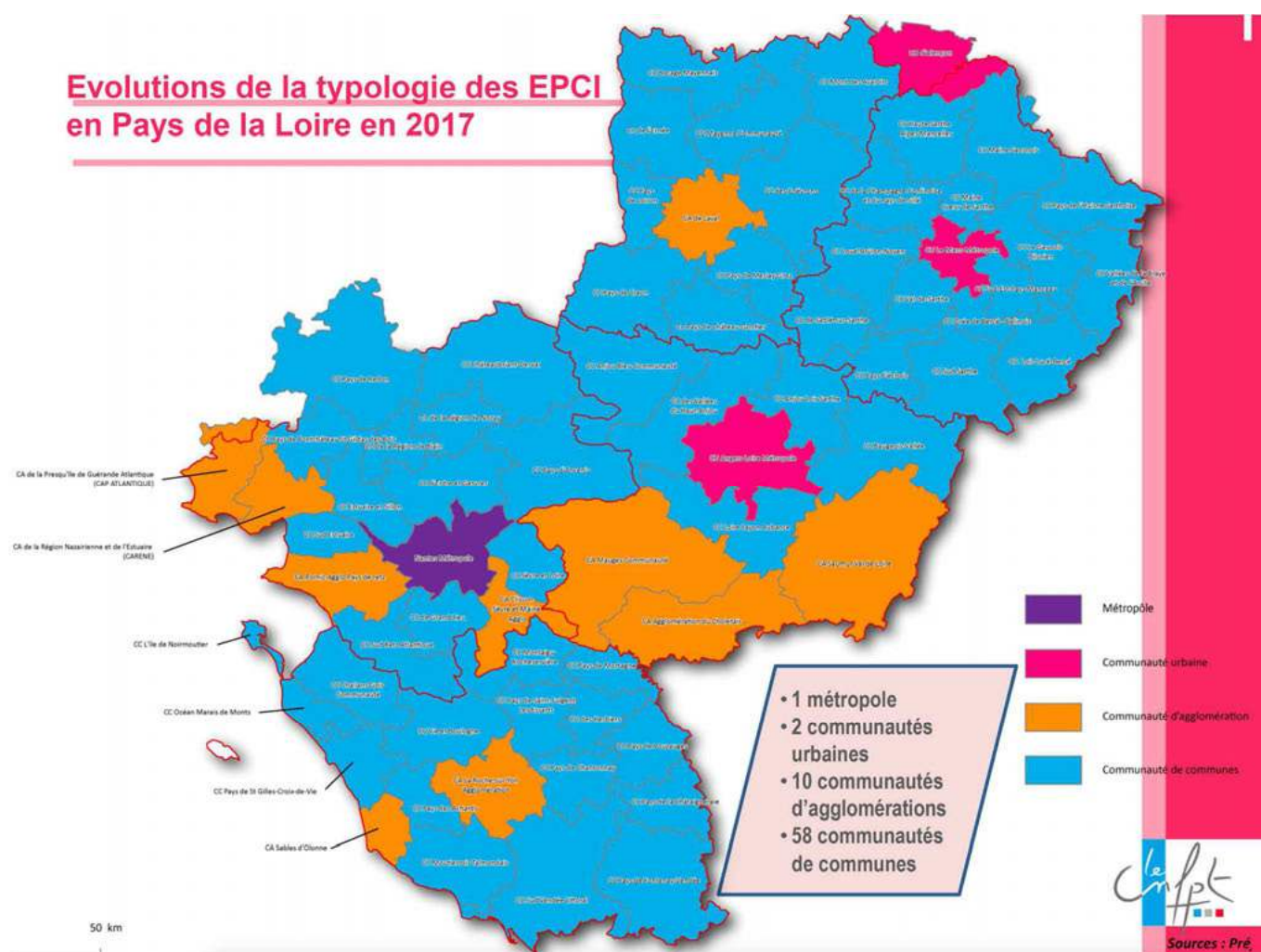
Les intercommunalités font figure d'acteurs majeurs de la décentralisation agissant pour les communes centrées sur les problématiques de la vie quotidienne et des services à la population.

La Loi NOTRe, soumise encore à interprétation dans cette période transitoire, si elle ne va pas au bout de la logique de spécialisation des niveaux de collectivités, clarifie cependant le "qui fait quoi" dans le domaine du développement économique. Elle va conduire à réorganiser les compétences entre collectivités. Cette réorganisation devra se faire en co construction et de la manière la plus adaptée aux pratiques et aux choix des acteurs.

Les communes nouvelles sont issues des dispositions de la Loi relative à l'amélioration du régime des communes nouvelles du 16 mars 2015 qui facilitent leur fusion. Les dispositifs de fusion de communes sont relativement anciens (années 60 puis Loi du 10 décembre 2010), mais peu de projets aboutissaient jusqu'à présent ».



Evolutions de la typologie des EPCI en Pays de la Loire en 2017



2. Réalités des Pays de Loire : approche statistique et enseignements des plateaux

2.1. Réalités

Démographie

Les tendances démographiques fournies en Janvier 2017 par l'INSEE nous renseignent sur plusieurs points :

- la Région Pays de Loire est caractérisée par un fort dynamisme démographique. Au 1er Janvier 2014, on dénombrait 3 690 659 habitants, et au 1er Janvier 2016, la population de la Région était estimée à 3 743 982,
- cette dynamique démographique repose sur deux piliers à part égale : le solde naturel et le solde migratoire,
- cette croissance démographique ralentit légèrement cependant depuis 2010, ralentissement dû à une légère baisse des naissances et un niveau élevé de décès,
- l'espérance de vie est plus longue dans notre région qu'au niveau national, avec toujours, un écart entre hommes (espérance de vie de 79 ans) et femmes (espérance de vie de 85 ans),
- on constate des disparités entre les départements. Si, et c'est important à souligner, tous les départements connaissent une croissance démographique, c'est surtout la Loire Atlantique (+ 1,3% par an) et la Vendée (+ 1,1% par an) qui progressent le plus. La croissance de la population est plus modérée en Maine-et-Loire (+ 0,6% par an) et faible en Mayenne (+ 0,3%) et quasiment nulle en Sarthe (+0,1%),
- des dynamiques démographiques sont différentes selon les communes. La croissance démographique est constatée dans 70% des communes. La population continue de progresser fortement dans les grandes villes et leurs périphéries. Cependant, quelques communes de grandes aires urbaines perdent des habitants, notamment Laval, Saumur, Fontenay-le-Comte, la Baule. Les zones rétro-littorales sont aussi des territoires de forte croissance démographique. A contrario, aux frontières de la région, le nord de la Loire-Atlantique, le sud-est de la Vendée, le nord de la Mayenne et l'est de la Sarthe sont des territoires où davantage de communes perdent de la population,

- en-dehors des villes, des territoires sont plutôt plus dynamiques que dans les autres régions.

Ces tendances confortent la vision d'une région plutôt en bonne santé démographique. Il reste toutefois à creuser la réalité et approfondir les analyses sur les déséquilibres et les écarts.

Sur le seul registre démographique, on ne peut réellement parler de zones en déshérence. La progression démographique, même à des degrés divers, se constate sur l'ensemble du territoire régional. Rares sont les territoires qui perdent de la population. Par contre, dans ces territoires, peuvent cruellement se faire sentir les effets du vieillissement et d'appauvrissement de la population, comme le dit bien « le livre blanc de l'économie de proximité en pays de Loire » produit par les trois chambres consulaires en 2015.

Ecart

Tout comme au niveau national sur la base des études du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), les écarts se creusent entre certaines zones rurales, les quartiers sensibles de la politique de la ville, et les autres territoires. Sans prendre en compte la multiplicité des indicateurs qui fondent l'analyse de ces écarts, nous allons reprendre trois d'entre eux qui explicitent les situations de déséquilibre.

- L'emploi

Les emplois sont de plus en plus concentrés dans les pôles urbains, de moins en moins dans les zones rurales fragiles. Entre les deux, les zones « sous influence » sont elles-mêmes tributaires du processus de concentration et de création d'emplois dans les secteurs urbains dont ils dépendent. Aujourd'hui, malgré les efforts entrepris, l'agriculture continue à perdre des emplois, et dans le secteur artisanal, avec le taux de 25% de chefs d'entreprises qui ont plus de 55 ans, on peut craindre une tendance accrue de perte d'emplois dans les zones rurales.

- Les revenus

Si les écarts entre les revenus des ménages sont tendanciellement plus faibles que dans les autres régions, il ne faut cependant pas les sous-estimer. Aujourd'hui les revenus les plus élevés sont le fait des pôles urbains et des zones littorales.

- Enfin, les niveaux de formation renseignent aussi sur les déséquilibres entre les territoires, et surtout, entre les pôles urbains et les autres. Les taux de diplômés universitaires, par exemple, sont de 42% en territoire urbain contre 21% en zones rurales fragiles, la moyenne régionale étant de 33%.

Comme nous venons de le voir, pour chacun de ces indicateurs, on constate des écarts importants entre les pôles urbains, les zones péri-urbaines et rurales. Si, pris isolément, ces trois indicateurs nous renseignent sur les déséquilibres, le cumul des effets constatés ne fait qu'accentuer les déséquilibres.

Accès aux services publics

L'élaboration des Schémas départementaux d'accès aux services publics (SDAASP) faite en octobre 2015 par le SGAR et l'INSEE fournit des analyses intéressantes. Le travail effectué sur la région montre une certaine facilité d'accès, en temps de parcours par route, au panier de services jugé utile au quotidien. Ce temps moyen, estimé à 15 minutes, situe notre région dans les quatre les mieux équipées en France.

Par contre, le travail effectué ne sous-estime pas les disparités entre départements et au sein de chaque département. Il apparaît que dans trois départements, des zones sont largement pénalisées : le Sud de la Vendée, l'Est de la Sarthe, le Nord de la Mayenne. A contrario, les habitants du Maine-et-Loire et de la Loire-Atlantique sont globalement moins éloignés des équipements publics, même si aux franges de ces départements, les temps d'accès sont nettement plus élevés.

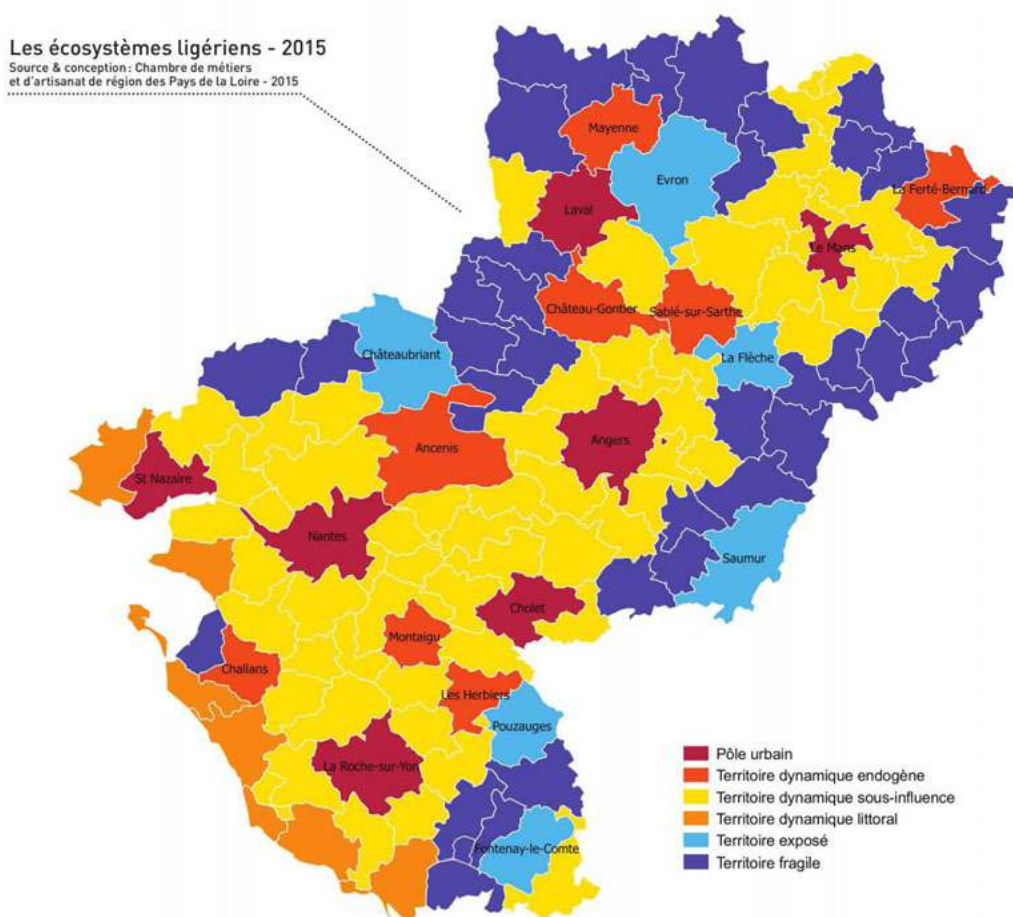
Il y a donc tout lieu de prendre au sérieux une spirale de développement qui tend à accentuer les écarts entre les territoires, et d'approfondir les facteurs en mouvement, ce que va nous permettre la typologie qui suit.

2.2. Une typologie territoriale

Le travail fourni en 2015 par la Chambre de Métiers et de l'Artisanat des Pays de la Loire en collaboration avec les autres chambres consulaires sur « Livre blanc de l'économie de proximité » propose une typologie très construite, étayée et pertinente. L'étude identifie six groupes de territoires, constituant chacun un « écosystème de référence ». Par rapport aux questions que nous souhaitons aborder dans notre étude, nous pouvons les regrouper en deux grandes catégories :

- ceux qui s'inscrivent dans la dynamique démographique et économique régionale,
- ceux qui sont en retrait ou décalés par rapport à cette dynamique.

Les écosystèmes régionaux



Source : Chambre de métiers et d'artisanat des Pays de la Loire

Ce découpage régional en six écosystèmes n'a pas pour vocation de hiérarchiser les territoires, mais de les comparer pour mieux identifier leurs singularités et leurs relations. Il faut pondérer les difficultés de certains écosystèmes, car elles n'ont de valeur que dans la comparaison infrarégionale et à un instant T, et ce d'autant plus que notre région est dynamique au regard du contexte national. L'objet de cette typologie est d'être une clé de lecture partagée des territoires, mais surtout d'être un outil permettant une approche différente.

Les territoires bien inscrits dans la dynamique démographique et économique régionale

Ils sont au nombre de quatre :

- les pôles urbains (Nantes, Angers, le Mans, Laval, Cholet, la Roche-sur-Yon, St Nazaire). Ces pôles rassemblent un tiers des ligériens et surtout, ils concentrent la moitié des emplois,
- les territoires à dynamique endogène qui sont structurés autour de petits pôles urbains et industriels, et se caractérisent par une évolution positive, tant démographique qu'économique (Ancenis, Challans, Montaigu, les Herbiers, Château Gonthier, Mayenne, Sablé sur Sarthe, la Ferté Bernard),
- les territoires sous influence dont l'évolution économique est fortement dépendante des pôles urbains,
- les territoires du littoral, marqués par une forte progression démographique, et qui sont aussi caractérisés par des niveaux de revenus plus élevés que la moyenne régionale, ce qui permet la création d'emplois de services.

Regroupés, ces territoires rassemblent environ 85% de la population. Bien évidemment, même s'ils s'inscrivent dans la dynamique démographique et économique de la Région, tous n'en bénéficient pas de la même manière, et des écarts existent entre eux, notamment sur les questions d'emploi, de revenus, de formation, et d'accès aux services publics.

Par ailleurs, au sein même de ces territoires, des écarts existent. C'est le cas en particulier pour les grands pôles urbains où les plus hauts revenus côtoient les plus bas : la part d'imposition y est la plus forte, tout comme la part des prestations sociales. Les quartiers sensibles de la politique de la Ville concentrent de nombreuses difficultés, et des inégalités face à la réussite scolaire, à l'emploi et parfois l'accès aux services.

Les territoires en retrait ou décalés par rapport à la dynamique régionale

- Les territoires exposés aux aléas socio-économiques sont au nombre de six (Evron, La Flèche, Saumur, Chateaubriand, Pouzauges, Fontenay-le-Comte). S'ils ont pu connaître une dynamique endogène, celle-ci s'est érodée notamment sur le plan industriel, avec comme conséquence une faible croissance démographique.
- Les territoires fragiles : éloignés des pôles urbains, situés en périphérie de l'espace régional et à l'écart des principaux flux, leur développement démographique est faible. Marqués par un fort taux d'établissements agricoles, ils se distinguent aussi par une population plus âgée et un fort taux de vieillissement.

Les territoires fragiles et exposés regroupent environ 15 % de la population ligérienne et sont répartis sur les cinq départements : Nord Mayenne, Pays Sarthois, Nord de la Loire-Atlantique, Sud Vendée, Sud Est du Maine-et-Loire. Economiquement en difficulté, ils ont des niveaux de revenus plus faibles que la moyenne ligérienne, et un taux de minima sociaux plus élevé. Les niveaux de formation sont plus faibles, et un taux de décrochage scolaire élevé.

Si l'identification de ces territoires en retrait ou décalés par rapport à la dynamique économique régionale n'est pas nouvelle, les évolutions en cours sur les autres territoires et en particulier, les pôles urbains, et les conséquences en matière de développement économique et d'emploi, suscitent de fortes inquiétudes, et doivent inciter les pouvoirs publics à intervenir en fonction de leurs compétences.

2.3. Enseignements des plateaux

L'organisation des plateaux sur cinq territoires diversifiés permet de compléter l'analyse des réalités actuelles de notre Région.

Les points communs à tous les plateaux

- Des acteurs engagés et déterminés. 48 au total, les acteurs réunis sur chaque plateau nous ont livré des propos et des messages encourageants, marqués par une volonté d'avancer ensemble pour le développement de leurs territoires. Cela a été particulièrement vrai dans les deux plateaux de la Haute Mayenne et de la Sarthe, pourtant identifiés comme territoires fragiles.

- Sur la totalité des plateaux, la dynamique intercommunale est en marche, et a été présentée comme un levier essentiel pour le développement du territoire. Dans la partie précédente, nous avons montré combien les effets de la loi NOTRe sont importants dans notre Région sur le champ des intercommunalités et leurs nouvelles structurations. Pour rappel, entre 2015 et 2017, le nombre d'EPCI est passé de 135 à 71. Simultanément, un fort mouvement de fusion de communes a aussi été enregistré.

Plusieurs remarques sont à faire sur cette dynamique intercommunale, qui porte sur son intérêt et ses limites.

Limites

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 traine » risquant de pénaliser leurs habitants, au regard des avancées enclenchées par les autres.

Les intercommunalités bousculent les habitudes associatives et le bénévolat des petites communes rurales. L'organisation de certains services à la population risque d'être dénaturée, au profit d'une mainmise plus forte des services intercommunaux, avec comme conséquence une régression des pratiques et de la culture du bénévolat.

Ces intercommunalités reposent aussi le rôle des communes et des élus, dans leurs capacités à répondre aux attentes des habitants, face à de nouvelles structures qui peuvent tendre à se bureaucratiser.

Intérêt

L'ensemble des plateaux est unanime sur l'effet levier des intercommunalités pour une structuration de nouvelles compétences techniques. Là où les communes étaient démunies face à l'ampleur et la complexité des tâches administratives et techniques, les intercommunalités permettent des appuis professionnels nouveaux.

Lorsque l'intercommunalité se dynamise, la question des équipements et des services à la population se repose à partir de critères de complémentarité et de mutualisation. Le rythme et l'ampleur des équipements sont envisagés différemment, et la question des doublons est évidemment posée dans une logique d'optimisation des ressources.

Un autre intérêt, et non des moindres, porte sur l'urbanisation. Les capacités intercommunales à redéfinir un projet de territoire et les choix d'urbanisation sont réelles. Elles permettent aussi de repenser les mobilités dans le cadre d'une nouvelle maîtrise de l'étalement urbain.

Des inquiétudes

Emploi

Quel que soit le territoire auditionné, la question de l'emploi revient comme préoccupation n°1. Outre la toile de fonds qui est celle de la création d'emplois, trois éléments sont à souligner :

- les problèmes de recrutement liés à l'inadéquation entre l'offre et les formations des demandeurs d'emploi,
- les métiers en tension qui n'arrivent pas à recruter (services à la personne, restauration),
- la question de l'emploi pour le conjoint, lorsqu'il y a recrutement extérieur au territoire concerné.

Mobilité et transports

La seconde inquiétude est celle des mobilités et de l'offre de transports, et en particulier des transports publics collectifs. Chaque territoire présente ses particularités, et si quasiment tous les interlocuteurs reconnaissent de vraies améliorations, notamment sur les voies routières, il reste que l'amplification des déplacements liés aux emplois, avec les distances domicile-travail, constitue une préoccupation majeure.

Étalement urbain et maîtrise du foncier

La question de l'urbanisation est au centre des inquiétudes, quel que soit le territoire auditionné. Même si des efforts sont faits pour maîtriser l'étalement urbain, il s'avère qu'on est toujours loin du compte. La maîtrise foncière en est le corollaire.

Services publics et aux publics, avec un point central, l'offre des services de santé.

S'il y a un point délicat et sensible sur la question des services publics, c'est bien celui de la santé avec plusieurs dimensions.

La première concerne la présence de professionnels de santé, dont la clef de voûte est le médecin généraliste. Tout déficit est immédiatement souligné, et faire venir des jeunes médecins est un véritable défi.

La seconde concerne les professionnels spécialistes, avec des disparités croissantes entre les territoires.

Enfin, au regard des évolutions rapides des soins et des spécialités, les habitants sont de plus en plus sensibles aux écarts entre les centres de recherche et d'innovation, concentrés dans les pôles urbains, et les autres territoires. En d'autres termes, même là où existe une offre de santé considérée comme « correcte », apparaît une inquiétude sur le niveau de compétence des professionnels de santé : les « bons » seraient à la ville, et les « moins bons » à la campagne...

Les points spécifiques suivant les plateaux

La métropole nantaise

Assez exemplaire pour sa dynamique intercommunale impulsée dès 2000 et partagée par les 24 communes, elle profite d'une forte attractivité avec, comme conséquence, une tendance structurelle à la création d'emplois. Dans le même temps, elle n'est pas qu'une ville « riche », concentrant, notamment dans ses quartiers populaires, une grande pauvreté. Le risque est bien que les écarts se creusent entre les quartiers et entre les publics, entre ceux qui réussissent et ceux qui restent sur l'exclusion.

Victime de son attractivité, la métropole nantaise peut faire peur à ses proches voisins, certains faisant état de leur inquiétude sur un déséquilibre croissant entre la Métropole et les autres territoires, avec une concentration de la richesse, des atouts et moyens qui n'ont pas d'équivalent dans les autres territoires.

Un souhait de coopération avec les territoires environnants est affirmé et porté par le pôle métropolitain Nantes St Nazaire, et traduit dans le SCOT approuvé en Décembre 2016. Des contrats de coopération sont annoncés.

Au sein du pôle métropolitain, mais aussi avec les territoires environnants, les échanges entre « urbains » et « ruraux » sur les formes urbaines (comment densifier les bourgs ruraux), sur les déplacements doux (comment réduire la part de la voiture et promouvoir le vélo en milieu rural), et sur l'usage des matériaux naturels (terre, paille) dans le cadre bâti, participent de la réduction des oppositions et des visions différentes.

Au cœur des flux importants au quotidien, la métropole nantaise attend de la Région des propositions sur la mobilité et les interconnexions, dans un souci réaffirmé de développement durable, en organisant les déplacements suivant des offres intermodales importantes et cohérentes.

Mauges communauté

Très originale dans sa dynamique communale et intercommunale, Mauges communauté constitue l'exemple le plus abouti des lois de décentralisation sur notre Région, avec la fusion de 63 communes en 6 communes nouvelles, rassemblées aujourd'hui dans une communauté d'agglomération de 120 000 habitants.

Affirmant toujours une identité rurale, Mauges Communauté jouit à la fois d'un développement endogène et de l'attrait des agglomérations avoisinantes, principalement Nantes Métropole, mais aussi Angers et Cholet.

Forte de sa dynamique intercommunale, Mauges Communauté attend de la Région d'être considérée comme interlocutrice à part entière, et qu'elle l'accompagne dans l'élaboration d'un SCOT en capacité de mieux maîtriser l'étalement urbain. Simultanément, s'affirme la nécessité d'un dialogue plus conséquent avec l'agglomération de Cholet, et plus largement, d'un dialogue « **inter SCOT** ».

Mont des Avaloirs et Pays de Haute Sarthe

Elles aussi au cœur de dynamiques intercommunales nouvelles, ces deux entités territoriales sont en phase de transition en termes de gouvernance, dans une tension entre la culture rurale purement communale et bénévole, et l'apparition d'une culture intercommunale tendant à une professionnalisation des services.

Nullement porteurs d'un discours de fatalité ou d'abandon, les acteurs rencontrés visent à valoriser les atouts de leurs territoires et provoquer un

développement endogène. Le réseau Bruded met en avant cette philosophie de l'action : se poser les bonnes questions avant d'être dans la plainte, valoriser les pratiques innovantes dans le champ des possibles.

Conscients toutefois des limites d'un développement exclusivement endogène, les territoires ruraux fragiles regardent en direction des agglomérations voisines, celles qui créent de l'emploi et aspirent leurs jeunes. Le dialogue avec ces agglomérations reste trop faible et trop inégal. Seule, une intercommunalité plus structurée et vivante permettra de peser sur des coopérations à inventer.

Créer et maintenir l'emploi est la préoccupation centrale, avec une agriculture en grande difficulté, mais pourtant des aspirations à favoriser la transmission. Alors qu'émergent pourtant quelques propositions d'emploi, les refus de venir s'installer dans des zones jugées « non attractives » repose la question de l'attractivité de leurs territoires et la valorisation de leurs atouts, notamment les écosystèmes naturels et environnementaux.

De la Région, elles attendent plus d'échanges, une prise en compte de leurs spécificités pour la contractualisation à venir, des propositions sur la formation et les transports, ceci avec une ingénierie au service de leurs projets de territoire.

Le littoral vendéen et le Pays de Challans

En auditionnant une partie du littoral vendéen, nous avons à nouveau perçu ses spécificités naturelles et économiques, la particularité insulaire, ceci dans un contexte de dynamique intercommunale nouvelle.

L'attractivité du littoral, avec une activité touristique en croissance permanente, pose la question de l'urbanisation et de la maîtrise foncière comme enjeu central, dans un contexte de changement climatique qui ne laisse personne indifférent.

Le maintien des équilibres sur ces territoires passe par la place accordée aux activités primaires (pêche, agriculture) dans leurs rapports au tourisme, et la capacité à élaborer des documents-cadre d'urbanisme qui maîtrisent la question foncière et l'étalement urbain.

2.4. Retour questionnaires

Envoyé à tous les EPCI et conseils de développement, le questionnaire a suscité 27 réponses, 17 en provenance des EPCI, et 10 des conseils de développement. Même si c'est peu, il s'agit là d'un matériau de travail intéressant qui enrichit nos réflexions.

Avis sur les écarts entre territoires

A la question « que pensez-vous des écarts entre territoires », une large majorité (18/27) pense que les écarts entre territoires restent les mêmes. Cependant, un quart affirme qu'ils s'amplifient : il s'agit de trois EPCI (deux de Loire-Atlantique, un de Mayenne) et de quatre Conseils de développement, (trois de Loire Atlantique et un du Maine et Loire).

Les EPCI et Conseils de développement de Loire-Atlantique qui estiment que les écarts s'accroissent font directement référence à leur rapport à Nantes Métropole. A titre d'exemples : « *risque d'annexion par Nantes Métropole et de devenir un territoire dortoir* » (Conseil de développement du Vignoble nantais) ou encore « *on sent le déséquilibre se creuser avec les métropoles proches, beaucoup plus riches et qui continuent à attirer plus que nous, les investisseurs et les entreprises* » (Conseil de développement Sud Estuaire).

Écarts entre territoires

auteur	Écarts s'atténuent	Écarts restent les mêmes	Écarts s'amplifient	Total
EPCI	1	14	3	18
Conseil de développement	1	4	4	9
Total	2	18	7	27

Écarts entre territoires selon l'origine géographique

Origine géographique	Écarts s'atténuent	Écarts restent les mêmes	Écarts s'amplifient	Total
44	2	5	4	11
85		4		4
49		4	2	6
72		4		4
53		1	1	2
TOTAL	2	18	7	27

Dans les sept réponses qui soulignent une amplification des écarts entre les territoires, ce sont les thèmes suivants qui sont mentionnés : transports et mobilité, développement économique et emploi, formation, services publics de proximité.

Ces réponses confirment les analyses recueillies sur les plateaux, à savoir un sentiment global de stabilité mais une inquiétude sur quelques sujets importants pour la vie quotidienne des ligériens.

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.

Poussée à son terme, la coopération entre territoires peut prendre la forme « d'alliance des territoires » qui repose sur l'idée de « réciprocité » : *« l'analyse des déséquilibres doit sans doute s'opérer avec l'idée de rechercher la réciprocité plutôt qu'une introuvable égalité territoriale. Cette idée de « réciprocité territoriale » doit fonder le développement d'une Région tirée par une grande métropole »* (Conseil de développement de Nantes Métropole).

Coopérations avec les agglomérations

Sur les coopérations avec les agglomérations voisines, on constate tout d'abord un certain nombre de non-réponses, qu'on peut interpréter comme un déficit de dialogue ou une incapacité à dépasser les vieux clivages entre urbain et rural. Pour les autres, les trois thèmes évoqués sont la mobilité, le développement économique et l'emploi.

Le souhait des Conseils de développement pour des coopérations inter-territoires est clairement exprimé avec une volonté d'échanges, de rapprochements, voire de fusion. Exemple : « *Favoriser les échanges avec les autres conseils de développement du Nord Loire, et aussi du département 44, notamment sur la question du financement de nos structures* » (Conseil de développement Sud Estuaire).

Attentes par rapport au Conseil régional

Par rapport au Conseil Régional, les attentes portent prioritairement sur trois thèmes : le Développement économique et emploi, la formation, et la mobilité et les transports. Viennent en second l'aménagement numérique et la transition énergétique. Et en troisième lieu, l'agriculture et la ruralité.

Il y a aussi un souhait de la part des EPCI d'être pris en considération : « *Poursuivre et faciliter l'accès aux aides financières de la Région, y compris les aides européennes. A ce titre, les nouvelles communautés de communes doivent devenir des interlocuteurs privilégiés de la Région au même titre que les principales agglomérations* » (CC Loire, Layon, Aubance).

Cette prise en considération doit permettre le respect de la spécificité des territoires : « *Prise en compte de nos spécificités notamment lors de l'élaboration des schémas régionaux. Prise en compte d'une vision complémentaire des territoires ruraux et urbains* » (CC Beaugéois-Vallée).

Il faut aussi noter l'attente des conseils de développement d'être soutenus : « *Contractualisation pour des actions communautaires et intercommunautaires, financement d'une ingénierie pour le fonctionnement du conseil de développement, relations avec le CESER et réunion dans les locaux de la Région au moins une fois par an* » (Conseil de développement du Sud Vendée).

3. Préconisations

Au terme de nos investigations (auditions, plateaux, questionnaire) ce chapitre des préconisations ne prendra pas la forme d'un catalogue de mesures.

Nous avons fait le choix de ne pas être dans un inventaire de mesures mais de formuler des incitations, des conseils et des encouragements qui portent à la fois sur l'affirmation et la mise en œuvre des compétences de la Région et sur sa posture dans le dialogue territorial avec les autres collectivités, communes et intercommunalités.

Deux raisons justifient notre positionnement pour ces préconisations.

La première découle du caractère transversal du sujet traité, et du fait que l'aménagement du territoire et son corollaire, l'équilibre des territoires renvoient à la panoplie des politiques publiques, chacune concourant à sa manière à la réduction des déséquilibres et des inégalités territoriales. Les références aux grandes politiques publiques comme les déplacements ou la formation, et aux travaux du CESER sur ces thématiques explicitent cette approche transversale.

La seconde raison résulte du constat montrant globalement dans notre région le maintien d'un équilibre sans accentuation ni réduction des déséquilibres (y compris pour la démographie), même s'il reste beaucoup à faire sur le numérique, les transports, l'emploi et la formation et le développement économique.

Nos préconisations visent à encourager la Région à prendre en compte les mutations institutionnelles en cours, dues à la loi NOTRe et à la structuration d'une nouvelle intercommunalité. Face à cette dynamique institutionnelle, la Région doit s'adapter et favoriser un dialogue permanent de qualité avec les intercommunalités, notamment les toutes nouvelles. Elle doit encourager l'expérimentation voulue et mise en œuvre par les territoires eux-mêmes.

Nous allons réaffirmer l'importance de la mise en œuvre efficace des grandes politiques publiques régionales, et plus particulièrement, celles qui concernent les déplacements, la formation et l'aménagement numérique, pour ensuite nous attacher au rapport de la Région à ses territoires.

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.

Nous insistons ensuite sur les exigences liées à la maîtrise de l'étalement urbain, sur un aménagement du territoire équilibré qui passe par un dialogue inter-SCOT. Enfin, nous terminons par une préconisation particulière, le contrat de réciprocité, qui permettrait des coopérations nouvelles entre les grandes agglomérations et les territoires ruraux qui les entourent.

Le CESER pense que la conférence territoriale de l'action publique créée par la loi Maptam de janvier 2014, réunie sous l'impulsion du préfet et du président de Région, doit être l'instance qui dynamise et organise ce dialogue territorial, sur la base de la montée en puissance des intercommunalités et l'indispensable échange inter SCOT.

3.1. La Région doit exercer pleinement et de manière efficace ses deux principales compétences

Si toutes les compétences de la Région participent du maintien de l'équilibre des territoires, deux d'entre elles occupent une place particulière et prioritaire. Il s'agit :

- des transports et des déplacements,
- de la formation en lien avec le développement économique et l'emploi.

Transports et déplacements

Concernant les transports et les déplacements, le CESER rappelle les attendus de l'étude menée en 2014 « **Intermodalité : une nouvelle compétence régionale à préparer** » qui préconisait de :

« **Maintenir la qualité de service par une présence humaine tout au long du déplacement** », « **généraliser les systèmes de tarification intégrée** », « **coordonner les autorités organisatrices et les acteurs (rôle fédérateur de la Région)** » « **Inciter les acteurs de l'intermodalité à conventionner entre eux au niveau local** ». Et surtout affirmait : « **Le schéma régional : un élément-clef du futur schéma régional d'aménagement et de développement (SRADDT)** ».

Et celle de juin 2016 : « **Le modèle économique des transports publics de voyageurs en Pays de la Loire. Transports régionaux et départementaux** » qui préconisait notamment de « **Maintenir la gestion du transport scolaire au plus près des territoires, gérer en direct les transports interurbains pour optimiser l'offre, engager une démarche d'harmonisation tarifaire pour garantir l'égalité des territoires** ».

Elle insistait de plus sur "**La création de pôles multimodaux en lien avec les bassins de vie et la recherche de la complémentarité et non de la concurrence entre les modes de transports concourant au même objectif de maillage des territoires et à leur équilibre.**"

Le CESER insiste également sur le double aspect des attentes exprimées lors de nos rencontres dans le cadre de notre étude.

Il s'agit d'une part de prendre en compte **la mobilité des salarié(e)s au quotidien, dans le rapport domicile-travail**, dont on connaît aujourd'hui l'amplification, en favorisant la multi modalité, en adaptant le transport public aux contraintes des salariés sans oublier celles et ceux qui ont des horaires atypiques. **Cette préoccupation vaut aussi pour les étudiants, les apprentis et les lycéens.**

Il s'agit d'autre part d'offrir **des conditions de transport adaptées aux activités économiques et artisanales** pour permettre un bon exercice de l'activité, et pour améliorer la circulation des marchandises, ceci dans le respect des principes du développement durable. (Exemples : Noirmoutier et haute Sarthe).

Il s'agit enfin d'organiser les déplacements du dernier km dont on connaît l'importance pour les usagers.

Formation en lien avec développement économique et emploi

En matière de formation, **le « sur-mesure »** est une formule souvent utilisée par les acteurs locaux.

De ce point de vue, Le CESER considère que la Région a un rôle essentiel à tenir pour accompagner les territoires dans la mise en place de diagnostic locaux partagés, et d'adaptation à une offre correspondant aux attentes des acteurs locaux, citoyens et entreprises, sur le territoire. A titre d'exemple, citons cette convention tripartite signée entre un lycée, le CFA et la Région qui a permis la formation de 6 contrats d'apprentissage liés à la boulangerie afin de répondre au besoin existant sur le territoire de Châteaubriant.

Le rapport « **comment améliorer la politique de l'emploi en Région des Pays de Loire** » de Juin 2016 insistait sur ce point, en alertant **sur le bon maillage territorial** permettant de déployer les politiques régionales. Constatant une grande diversité des situations locales en termes de pilotage de l'action publique sur l'emploi, et soulignant la présence de 1000 développeurs économiques, ce rapport incitait la Région à **une rationalisation de l'organisation de l'offre de formation et**

d'accompagnement à l'emploi, pour une harmonisation des interventions sur l'ensemble du territoire.

Invitant la Région à une meilleure animation, il précisait : « Etant donné que les diagnostics territoriaux existent, la demande du terrain comme les succès constatés, montrent que les attentes portent plus sur un rôle de facilitateur, de soutien par l'apport d'une méthodologie qui fédère les acteurs, dégage une vision des objectifs et un plan d'action pour un vrai projet territorial et non sur des injonctions qui seraient perçues comme du dirigisme.

De ce fait, le CESER réaffirme que la Région doit exercer de façon pleine et efficace ces compétences essentielles (notamment avec le SREFOP), et créer les conditions d'une coopération et d'un dialogue de qualité avec les élus locaux et l'ensemble des forces vives des territoires.

3.2. La Région doit mener à bien l'aménagement numérique

A l'ère de la troisième révolution industrielle et agricole (TRIA), dans une période où les mutations économiques reposent de plus en plus sur le numérique, l'aménagement numérique est fondamental.

L'engagement de la Région sur le numérique, enjeu essentiel du pacte ruralité, doit être mené à son terme dans les meilleurs délais. Les attentes non satisfaites dans les zones rurales créent aujourd'hui encore de forts mécontentements dans les « zones blanches » et participent objectivement de **l'accroissement des écarts et par conséquent, du sentiment d'abandon.**

C'est, semble-t-il, la volonté de la Région. L'avis rendu par le CESER sur la stratégie numérique régionale note l'effort réalisé de connecter l'ensemble du territoire ligérien, et notamment l'accompagnement des territoires les moins bien dotés, pour aider à l'émergence de projets numériques autour de plusieurs secteurs en particulier (santé, agriculture, tourisme et développement économique).

Cependant, le CESER réaffirme que la Région doit s'attacher à ce que l'extension des réseaux se décline sur l'ensemble du territoire régional.

De ce point de vue, l'avis rendu par le CESER lors de sa session du 21 juin 2017 rappelle que les choses ne vont pas de soi :

« Malgré le volontarisme régional grâce au déploiement opéré par le syndicat mixte GIGALIS, on perçoit la difficulté d'irriguer l'intégralité du territoire régional en très haut débit. L'engagement financier important de 119 M€ pour un investissement global de 791 M€ permettra de passer de 55 % en 2015 à

70 % de prises FTTh (Fiber to the home) en 2020. Si les efforts soutenus de tous les partenaires chargés d'améliorer le degré d'équipement en fibre optique sont à saluer, il resterait 30 % des prises FTTh à réaliser à partir de 2021 ».

Et au sujet du budget supplémentaire :

« De même, ce budget supplémentaire pose l'enjeu du numérique comme un des piliers prioritaires du Pacte de ruralité, le Ceser prend acte notamment de la mise à niveau du haut débit sur l'ensemble du territoire et du traitement des 22 zones blanches déjà identifiées. Il précise cependant son inquiétude sur l'identification de 26 nouvelles zones blanches à traiter et de la capacité des opérateurs à répondre aux attentes des élus et des habitants ».

Le CESER invite fortement la Région à inciter les opérateurs à réaliser l'offre, partout où elle est nécessaire.

Il précise également que tous les citoyens doivent avoir un accès aisé aux nouvelles technologies dans leur ensemble, car la stratégie numérique ne doit pas conduire à la **marginalisation de ces habitants voire à des formes d'illettrisme numérique...** Ceci suppose une réflexion à mener en termes de sensibilisation voir de formation adaptée.

3.3. La Région doit prendre pleinement en compte la dynamique des intercommunalités et les changements importants en cours

Un des enseignements essentiels de notre étude est **l'ampleur du mouvement intercommunal sur notre Région**. Comme nous l'avons analysé dans la partie précédente, ce processus intercommunal revêt des réalités différentes suivant les volontés politiques et la qualité des coopérations et des projets de territoire. Mais la dynamique en marche aura des conséquences lourdes, évidentes en matière d'aménagement du territoire, d'équipements, de mutualisation de services, de transition énergétique, de développement économique.

Plus les intercommunalités se structurent en lien avec les citoyens, se développent et élaborent de projets structurants, plus elles sont en capacité d'exprimer des exigences nouvelles vis-à-vis de l'Etat, de la Région et des autres collectivités territoriales.

A la veille de la construction du SRADDET, la clarification des compétences apportées par les lois récentes imposent un nouveau dialogue et ce, d'autant

que les intercommunalités élaborent actuellement leurs documents d'urbanisme, SCOT et PLUI.

Ce type de dialogue est à construire notamment en milieu rural, où l'effet intercommunalité produit le plus de changements et de mutation (cf. Mauges communautés).

Le CESER considère que la Région a un rôle essentiel à jouer dans ce dialogue renouvelé qui doit permettre des constats et des projets partagés d'ici 2020, mais aussi sur la période à suivre. C'est aussi un des prochains enjeux du SRADDET.

3.4. La Région doit mener un processus de contractualisation adapté aux territoires

Au cœur de l'aménagement et du développement du territoire, les démarches contractuelles font, de façon générale, l'unanimité dans leurs principes et leurs intentions.

La Région elle-même est plongée dans ce processus contractuel, dont les acteurs locaux souhaitent efficacité et pertinence. Les contractualisations précédentes ont généré une certaine satisfaction.

Le CESER encourage donc bien évidemment la continuité de cette contractualisation adaptée aux territoires, mais réaffirme la nécessité que cela prenne appui sur des diagnostics affinés et une vision du territoire partagés avec les élus locaux et la société civile, pour déboucher sur une contractualisation pertinente.

A ce titre, il alerte sur la nécessité d'une cohérence entre les mesures du pacte rural et les contrats de territoire, et une forte articulation entre les deux.

Il invite la Région à **favoriser les expérimentations souhaitées par les élus et acteurs des territoires**, notamment dans les domaines des déplacements, de la formation et l'emploi, l'accès aux services publics et services de santé.

3.5. La Région doit animer et réguler le dialogue entre les territoires

Aujourd'hui, avec l'urbanisation croissante et la structuration de nouvelles intercommunalités dans les zones rurales, le dialogue entre l'urbain, le péri-urbain et le rural prend une nouvelle dimension.

Une conscience nouvelle semble apparaître pour que les tendances en cours soient mieux maîtrisées et régulées.

S'il est encore une question qui peut être maîtrisée par les pouvoirs publics, c'est bien celle des règles d'aménagement, de maîtrise foncière, d'équipements, comme nous l'avons précisé par ailleurs.

Nous venons de préconiser qu'à un premier niveau, celui des SCOT et des PLUI, de nouvelles conceptions et contraintes soient émises dans un souci d'équilibre territorial mais il faut aller encore plus loin

Le Ceser considère que la Région doit aider à dépasser le seul niveau des SCOT pour un dialogue inter-SCOT.

Appelé comme un souhait par quelques intercommunalités aujourd'hui particulièrement dynamiques (ex : Mauges Communauté), **ce dialogue inter-SCOT doit être accompagné par la Région, afin de croiser l'ambition locale des élus, de la population, dans le cadre la encore du prochain SRADDET. Cela signifie, si nécessaire, de dépasser la seule limite départementale.**

La Région doit aussi prendre en compte la dimension interrégionale pour une plus grande cohérence.

3.6. La Région doit proposer une ingénierie « de proximité » adaptée aux territoires et à leurs attentes

On a pu constater, avec la montée en puissance des intercommunalités, **l'apparition ou la consolidation d'une ingénierie de plus en plus compétente**, qui participe à l'élaboration des projets de territoire.

Toutefois, cette montée en puissance n'est pas généralisée. Encore beaucoup d'intercommunalités n'ont pas les ressources nécessaires pour élaborer des orientations ou faire des choix éclairés.

Par ailleurs, les compétences techniques restent inégales, compte tenu des histoires locales, et restent limitées aux compétences des EPCI, elles-mêmes inégales.

Ces ressources internes risquent de créer des évolutions à plusieurs vitesses, notamment autour de grandes politiques publiques.

Le CESER considère que la Région doit jouer un rôle essentiel sur ce sujet, les référents territoriaux vont de ce point de vue dans le bon sens mais **l'Agence de développement régionale doit permettre d'aller encore plus loin**, et d'être ressource pour accompagner les territoires sur la déclinaison de ses compétences (transition énergétique, soutien au développement économique).

Ces engagements de nature plus institutionnels ne doivent pas se faire au détriment de la dynamique associative qui participe de la richesse des territoires.

3.7. La Région peut être plus contraignante sur les questions urbaines, étalement urbain et maîtrise du foncier

Avec les questions de mobilité, les préoccupations concernant l'aménagement urbain apparaissent centrales dans notre étude.

Face aux risques toujours présents de l'étalement urbain et l'emprise foncière, le CESER considère que la Région peut accompagner les EPCI dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme, en soumettant les aides à des mesures précises :

- la définition d'un périmètre urbain ou enveloppe urbaine à ne pas dépasser dans l'extension de l'urbanisation avec un double impact, le maintien de zones naturelles et agricoles dont on connaît l'importance pour l'avenir de nos territoires, et celui relatif à la mobilité, aux transports et aux zones d'activités,
- pour répondre au mieux aux risques de l'étalement urbain, la mise à l'agenda de l'opportunité d'un Etablissement Public Foncier régional doit être étudié par l'exécutif régional tel qu'évoqué par le CESER dans son étude Aménagement du territoire et politiques foncières en Pays de la Loire et sur la façade Atlantique (juin 2013),
- la capacité à articuler intelligemment l'urbanisation et les mobilités qui sont une des clefs de la qualité de vie au quotidien des habitants. A titre d'exemple, dans la métropole nantaise, le PDU et le PLH approuvés en 2010 prévoyaient des contraintes de construction imposées aux promoteurs en fonction des conditions d'accès aux transports en commun,

- la création de pôles secondaires sur lesquels on maintient ou on crée les services publics et au public fondamentaux pour les habitants, à partir d'un bouquet de services jugés incontournables par les habitants (santé, commerces notamment) , des conditions d'accès à ces pôles en termes de temps (par exemple, seuil maximum de 15 minutes) avec des modes de déplacement adaptés au territoire, mais aussi en prenant en compte, notamment en matière de santé, les temps d'attente pour obtenir des rendez-vous. La présence de certains services et services publics du quotidien (écoles, Poste par exemple) devra toutefois être étudiée avec un maillage plus resserré que celui des pôles secondaires ainsi définis.

Sur cette question particulière des petits commerces locaux, il est nécessaire que le DAC (document aménagement commercial), prévu dans le SCOT, prescrive la localisation en centre-ville pour les locaux de moins de 300M2 -à l'instar de Challans- afin de lutter contre la désertification des "cœurs de ville".

Le CESER considère que cela participe d'une dynamique éco territoriale qui "freine" l'extension de galeries marchandes périphériques, incluant des petites structures.

Il considère également que la Région avec d'autres collectivités, doit garantir de façon globale une conception de tels pôles, notamment dans les zones rurales fragilisées.

3.8. La Région peut promouvoir et encourager les contrats de réciprocité entre les agglomérations et les territoires ruraux

Entre la métropole nantaise, les grandes agglomérations, et les territoires environnants, les relations de dépendance sont de plus en plus fortes, comme en témoignent les déplacements quotidiens.

L'heure n'est plus à laisser faire un développement des grandes villes au détriment des zones péri-urbaines et rurales, mais elle est à la **recherche des complémentarités et des coopérations.**

La métropole nantaise évoque « **l'alliance des territoires** » comme une orientation forte du SCOT, portée aujourd'hui par le pôle métropolitain Nantes Saint Nazaire, et qui concerne 67 communes. Cette réciprocité a aussi été évoquée dans le territoire de Blain-Bouvron, où l'apport de l'AURAN sur les « **formes urbaines** » a suscité un réel intérêt, tout comme les modes de déplacements doux, à l'heure où les élus tentent une approche nouvelle d'une urbanisation maîtrisée.

Le Ceser considère qu'une **Alliance des territoires** et un **contrat de coopération** peuvent se traduire dans un **contrat de réciprocité**, comme celui de Brest Métropole et le Pays Centre Ouest Bretagne, contrat dans lequel on tente de jouer « **gagnant-gagnant** » par des actions équilibrées de territoire à territoire. Celui-ci porte sur trois thématiques et recouvre environ quinze actions concrètes en matière de développement économique, d'insertion, de santé, de culture, d'énergie et d'environnement.

Le Ceser souhaite compte tenu de l'originalité et la pertinence de ce dispositif que la Région expérimente cette initiative, facteur de maintien d'une forme d'équilibre des territoires. (cf. signature du contrat de réciprocité Brest Métropole – Pays Cob (Centre Ouest Bretagne) du 4 novembre 2016).

4. En guise de conclusion

Au-delà de nos préconisations, plusieurs réflexions complémentaires peuvent être faites en guise de conclusion, qui concernent la vie institutionnelle régionale, les fonds européens, la culture et la santé. Et nous évoquerons enfin la nécessaire prise en compte de la participation citoyenne et des Conseils de développement dans les démarches d'aménagement du territoire.

A travers notre sujet « l'équilibre des territoires », c'est la politique d'aménagement du territoire qui est évoquée. Si la Région est désormais clairement identifiée pour exercer pleinement cette compétence, dans le champ institutionnel, elle ne peut agir seule. L'Etat, les départements, les EPCI et les communes, sont aussi impliqués.

Comme on a pu le voir, notre étude questionne les institutions sur deux registres :

- celui des mutations en cours sous l'effet de la loi NOTRe et des lois de décentralisation,
- celui de leur capacité à agir et peser sur l'équilibre des territoires.

Un constat s'impose. Aujourd'hui, en matière d'aménagement du territoire, deux collectivités montent en puissance (la Région, les EPCI) au détriment notamment des départements.

Le mouvement qui lie désormais la Région aux EPCI quant à leur responsabilité pour un aménagement équilibré et maîtrisé du territoire relève d'une tendance lourde. Cependant, l'Etat, de par sa compétence régalienne, doit continuer à avoir un rôle stratégique et demeurer le garant du Pacte Republicain, de ses valeurs et ses principes. La commune quant à elle, doit rester le maillon de la proximité et d'une animation associative, promotrice de lien social.

La Région, en lien très étroit avec les EPCI, mais aussi avec les départements et les communes, a aujourd'hui une vraie légitimité pour **recalibrer** les interventions des acteurs institutionnels en matière d'aménagement du territoire. A trois années de la finalisation du SRADDET, il faut aller de l'avant. **Le CESER incite la Région à utiliser les temps d'élaboration du SRADDET pour créer les conditions du débat le plus large possible, pour harmoniser les rôles des différentes collectivités, dans le respect de la loi NOTRe, mais en affinant les contours des interventions et des compétences, comme cela a été fait par exemple dans le champ du développement économique.**

Dans le prolongement de cette étude, le CESER est prêt à contribuer à cette réflexion.

La question des Fonds européens a traversé les échanges avec les acteurs de terrain, dans les plateaux. A plusieurs reprises, ont été posées les questions suivantes :

En quoi les Fonds européens peuvent participer de l'équilibre des territoires ? En quoi le fait que la gestion relève désormais de la Région peut accentuer cette participation ? Est-il possible de simplifier et alléger les procédures d'instruction, et réduire les délais de paiement, comment les EPCI peuvent-ils être mieux informés et impliqués dans ce nouveau contexte de gestion des Fonds européens ?

Le CESER incite la Région à apporter les réponses et donner les éclairages attendus sur ces questions, les EPCI étant très attachés à l'esprit européen.

Enfin, on ne peut ignorer les thèmes de la culture et de la santé.

La question culturelle a été présente dans les échanges avec les acteurs rencontrés. Comment imaginer un équilibre des territoires sans le soutien à l'action culturelle ?

Si la réponse n'est pas simple, les nouvelles orientations de la Région votées lors de la session de Juin 2017 donnent des perspectives intéressantes, qui ont été soulignées dans l'avis du CESER en plénière, le 21 juin 2017.

Et pour compléter, il est important de rappeler le point suivant :

« Le CESER souhaite que la stratégie culturelle puisse trouver sa place dans le SRADDET. Même si la culture ne figure pas parmi les 11 objectifs thématiques obligatoires de ce schéma, il n'est pas possible d'élaborer un tel schéma stratégique fondé sur des principes d'égalité dans les territoires sans intégrer les questions liées à l'accès de la culture au plus grand nombre en tous points du territoire. Le Conseil régional a toute légitimité pour inscrire des axes de sa stratégie culturelle dans ce schéma ». Avis voté le 21 juin 2017.

L'accès aux services de santé et à la qualité des soins est une préoccupation forte sur les territoires, notamment ceux qui sont éloignés des agglomérations. Les maisons de santé pluridisciplinaires apportent une réponse, mais la question d'une présence des professionnels en continu reste ouverte.

Le CESER invite la Région à tenter ou faciliter de nouvelles expérimentations, et accompagner les EPCI pour assurer la continuité des soins, en étudiant notamment la possibilité du salariat comme une des réponses dans les territoires en voie de désertification médicale.

Pour terminer, rappelons que notre étude est une contribution qui appelle à **une vigilance**.

Dans le prolongement de l'étude de 2009, elle confirme la capacité des pouvoirs publics et des acteurs à maintenir un équilibre des territoires, même si le risque d'accentuation des écarts est bien réel, notamment entre l'urbain et le rural sur le terrain de l'emploi.

Le contexte régional actuel et pour les années à venir est marqué par l'élaboration et la signature des contrats de territoires d'une part, et l'élaboration du SRADET d'autre part.

Notre appel à vigilance concerne l'élaboration des contrats de territoire et du SRADET pour lesquels une participation citoyenne est indispensable. De notre point de vue, même s'ils ont leur limites, même s'ils ne fonctionnent pas tous de la même manière, les Conseils de développement constituent, aujourd'hui, le relais le plus structuré et pertinent pour une expression de la société civile et la participation citoyenne. Avec la loi NOTRe, ils vont être quasiment généralisés sur tous les territoires, et donc, prendre une place nouvelle qu'on ne peut ignorer.

Face à ces changements qui s'annoncent, l'élaboration des contrats de territoire et du SRADET doit fortement inciter tant la Région que le CESER à s'interroger sur les modalités de la participation citoyenne, la place de la société civile dans la politique d'aménagement du territoire.

Tous ces enjeux seront l'occasion d'une nouvelle ambition pour un CESER renouvelé.

Bibliographie

Réforme territoriale et mise en œuvre de la compétence développement économique en Pays de la Loire, CESER des Pays de la Loire, juin 2016.

Le SRADDET, défis et principes prioritaires, CESER des Pays de la Loire, novembre 2016.

Que sais-je ? L'Aménagement du territoire, Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac, PUF, édition 2016.

La France et l'aménagement de son territoire (1945-2015), Pierre Deyon, Armand Frémont, L.G.D.J, 2000.

Quelles adaptations prévoir pour que chaque territoire soit attractif pour les activités et les ligériens, étude du CESER des Pays de la Loire, novembre 2009.

Aménagement du territoire et politiques foncières en Pays de la Loire et sur la façade Atlantique, étude du CESER des Pays de la Loire, juin 2013.

Le nouvel espace français, Daniel Noin, Cursus – éditions Armand Colin, 2003, op. cit.

Aménagement du territoire, rapport du Conseil d'Analyse Economique, la documentation française, Paris, 2001.

La gouvernance territoriale – Pratiques, discours et théories, sous la direction de R. Pasquier, V. Simoulin, J. Weisbein, L.G.D.J, 2013 (2e édition).

Le renouveau de l'aménagement du territoire, sous la direction de Jean-Luc Bodiguel et Jacques Fialaire, L'Harmattan, 2002.

Le Pouvoir des territoires, essai sur l'inter territorialité. Vanier Martin, Economica Anthropos, 2008.

Demain les territoires, Martin Vanier, Edition Herman, octobre 2015.

L'égalité des territoires une passion Française, Philippe Estebe, avril 2015 PUF.

Territorialisation de l'économie, Mémoire - Vincent Tubau 2014.

Remerciements

Philippe Euzenat, Maire de Casson, vice-président CC Erdre et Gesvres
Pascal Pras, Maire de St Jean-de-Boiseau, vice-président Nantes Métropole
Pierre-Yves Grellier, représentant CGT
Hervé le Borgne, UFC Que Choisir
Soizic Gueguen, CIAP (coopérative d'installation en agriculture paysanne)
Anne-Marie Gravouil, ADMR (réseau d'associations de services à la personne)
Roger Classine, Conseil de développement Pays d'Ancenis
Laurent Bissery, Vice-Président de BRUDED et Adjoint au maire de Bouvron (44)
Gérard Dreno, Adjoint au maire de Bouvron et Président de la Communauté de commune du Pays de Blain (44)
Ivana Potelon, Chargée de mission association BRUDED
Didier Huchon, Président de la Communauté d'agglomération des Mauges
Jean-François Cesbron, Maire de St Lezin
Rémy Albert, Maire de Beausse
Paul Boumard, membre de l'association Famille Rurale
Gilles Leroy, Président de Scènes de pays des mauges et conseiller départemental du Maine et Loire
Jean-Paul Emeriau, CRDA (comité régional de développement agricole),
antenne de la Chambre d'agriculture pour l'arrondissement de Cholet
Philippe Choquet, représentant chambre des métiers
Fabienne Labrette-Menager, Maire de Fresnay-sur-Sarthe
Philippe Rallu, Maire de Sougé le Ganelon
Pascal Delpierre, Président de la Commission locale de l'eau
Alain Foret, club d'entreprises de la Haute Sarthe
Eric Basso, Directeur entreprise Eiffage, site de Fresnay sur Sarthe
Nelly Cordier, SSIAD de Fresnay
Jacques Poirauveau, Association usagers du TER
Isabelle Loiseau, Directrice de la Mission locale
Marie-Paule Leroyer, Directrice de la Maison Famille Rurale de Fye

Martin Ryer Mune, proviseur du lycée de Sillé-le-Guillaume

Daniel Lenoir, Président de la communauté de communes du Mont des Avaloirs

Raymond Lelièvre, Maire de Lignières-Orgères

Chantal Fortin, Présidente de l'ADMR de Pré en Pail

Denis Churin, Président de la CAPEB 53

Michel Blanchard, Président Caisse locale Crédit Agricole de Pré en Pail

Madame Valérie Letertre, Directrice adjointe agence Crédit Agricole de Pré en Pail

Sylvain Bellanger, Directeur Crédit Mutuel agence de Villaines la Juhel

Gérard Barbier, Président de la caisse Locale de Crédit Mutuel de Villaines la Juhel

Liliane Cocheteux, membre du Conseil de développement de la Haute Mayenne

Yves Landemaine, CGT

Serge Rondeau, Maire de Challans, Président EPCI Gois Challans

François Petit, Maire La Garnache, Vice-président en charge de l'économie EPCI

Sandra Deborde, Conseillère régionale, courtier intervenant sur l'immobilier

Nicolas Hamm, ESNOV économie sociale et solidaire

Joseph Moreau, Société Getex à Challans et ex Président CCI 85

Cathy Bosc-Brochard, représentant CFDT

Jean-Paul Praud, Responsable Commerce centre-ville Challans

Noel Faucher, Maire et Président de la communauté de communes de Noirmoutier

Pascal Seguin, Directeur régional pays de la Loire INSEE

Aurèle Gouin, Chargée de mission Insee

Stéphane Bois, Directeur général Pôle Métropolitain Nantes Saint-Nazaire

Maël Theulière, Chef de division au sein de la DREAL Pays de Loire

Loïc Guilbot, Responsable d'unité au sein de CEREMA

Luc Jeanneau, Agriculteur et chef d'entreprise, ancien Président de la Coopérative Agricole de Noirmoutier et actuel Président du Crédit Agricole Atlantique Vendée

Table des sigles

CGET

Commissariat général à l'égalité des territoires

EPCI

Etablissement public coopération intercommunale

GAL

Groupement d'acteurs locaux

LOI MAPTAM

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

LOI Notre

Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

SEM

Société d'économie mixte

SCOT

Schéma de cohérence territoriale

SRADDET

Schéma d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDEII

Schéma régional de développement économique internationalisation et d'innovation

SREFOP

Schéma régional de formation professionnelle

SPL

Société publique locale

PLUI

Plan local d'urbanisme intercommunal



L'équilibre des territoires en Pays de la Loire

Cette étude dresse un état des lieux de l'équilibre territorial et présente le ressenti d'experts et d'acteurs locaux afin d'appréhender la solidarité entre territoires. Alors que la politique d'aménagement relève prioritairement désormais du couple Région/intercommunalité, le CESER a souhaité lancer à la Région un appel à la vigilance pour anticiper les mutations et éviter une amplification des déséquilibres. L'élaboration du SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) représentera de ce point de vue un enjeu essentiel.

Le CESER constate un harmonieux maillage territorial entre les agglomérations, les villes moyennes et les communes rurales. La croissance urbaine et les évolutions démographiques nécessitent de vérifier s'il y a un risque de rupture de cet équilibre, d'analyser l'impact des politiques publiques engagées par la Région (Pacte Ruralité, SRDEII, Contrats territoires régionaux) en matière d'équilibre des territoires et de vérifier la mise en cohérence des initiatives intercommunales en cours (SCOT, PLUI).

L'équilibre territorial constaté en 2009 se maintient et l'évolution démographique n'accentue pas les fractures entre le rural et l'urbain. Cependant, les écarts demeurent en matière d'emploi, de formation, de revenus et d'accès aux services publics. Si les initiatives de la Région sont globalement appréciées quoique pas suffisamment connues, il y a toujours une attente forte sur les questions de mobilité, de formation et d'emploi, et d'aménagement numérique.

Enfin, l'étude souligne la principale mutation institutionnelle sur notre Région : la montée en puissance des EPCI qui s'étoffent et revendiquent une capacité à définir leurs projets de territoires et la nécessité que la société civile, sous ses différentes formes, prenne toute sa place dans ce cadre.



**CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ENVIRONNEMENTAL
DES PAYS DE LA LOIRE**

Hôtel de la Région
1 rue de la Loire
44966 Nantes cedex 9
Tél. 02 28 20 55 80



ceserPDL

www.ceser.paysdelaloire.fr

