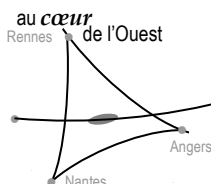


AVIS  
DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT  
DU PAYS DE CHATEAUBRIANT

---

AVENANT AUX  
CONTRATS DE TERRITOIRE  
2005 / 2008



## PREAMBULE

### ***Le réajustement de la politique territoriale départementale***

En 2004, le Conseil Général de Loire-Atlantique propose en direction des Communautés de Communes un nouveau dispositif financier appelé « Contrats de Territoire ». Ce système d'aides a été conçu dans la perspective de répondre à 4 ambitions réaffirmées par les élus départementaux :

- ◆ **Concourir au rééquilibrage territorial en Loire-Atlantique :**  
Donner à chaque intercommunalité la capacité de se développer et d'offrir à sa population des services de qualité
- ◆ **Rechercher une plus grande solidarité entre les territoires :**  
Aider ceux qui ont le plus de besoin dans une logique de redistribution équitable des crédits
- ◆ **Parvenir à une plus grande cohérence et à une rationalisation des dépenses des collectivités locales :**  
Rompre avec le système de lignes sectorielles en proposant une enveloppe dédiée pour chaque territoire
- ◆ **Impliquer davantage la société civile :**  
Soutenir les Conseils de Développement et associer les acteurs des territoires aux différents stades de l'élaboration des Contrats

Le Conseil Général va ainsi dédier une enveloppe de **plus de 107 millions d'euros sur la période 2005-2006-2007** pour accompagner les stratégies locales des intercommunalités de tout le Département en matière d'investissements et d'équipement structurants. Le Pays de Châteaubriant recevra pour sa part **plus de 12 millions d'euros** à répartir entre les 3 Communautés de Communes.

Ces contrats arrivant aujourd'hui à mi-parcours, le Conseil Général offre la possibilité aux territoires qui le souhaitent de procéder à des avenants permettant des aménagements dans le cadre de l'enveloppe dédiée initialement.

Ce dernier a également décidé de prolonger d'une année la durée de ces contrats afin de tenir compte des échéances électorales. Les Communautés de Communes du Département vont donc recevoir **une dotation complémentaire globale de l'ordre de 35,75 millions d'euros** qui sera ventilée entre les territoires sur la base d'un tiers des crédits attribués sur la période 2005-2007.

### ***Incidences sur les crédits affectés au territoire du Pays de Châteaubriant***

	CCC	CCRN	CCSD
<b>Dotation Initiale</b> <b>12 538 814 €</b>	<b>6 377 103 €</b>	<b>3 284 613 €</b>	<b>2 877 098 €</b>
<b>Complément</b> <b>Année 2008</b> <b>4 278 194 €</b>	<b>2 125 701 €</b>	<b>1 094 871 €</b>	<b>1 057 622 €</b>
<b>TOTAL</b> <b>16 817 008 €</b>	<b>8 502 804 €</b>	<b>4 379 484 €</b>	<b>3 934 720 €</b>

Les 3 Communautés de Communes du Pays de Châteaubriant ont validé ces dernières semaines leurs propositions d'avenants après avoir recensé les opérations qu'elles avaient initialement programmées mais qui ne se réaliseront pas ou qui seront reportées au prochain contrat 2009-2011. Les crédits dégagés leur ont permis de cofinancer des opérations plus coûteuses, de réabonder certaines actions et bien sûr d'inscrire des initiatives nouvelles qui démarreront avant le 31 décembre 2008.

Les programmes d'actions ainsi revisités ont été présentés le 27 septembre dernier en séance du Comité Technique organisé par le Service Aménagement du Territoire du Conseil Général. Le Conseil de Développement pleinement impliqué dans le suivi des contrats a bien sûr participé à cet échange technique, l'occasion pour lui de recueillir les éléments sur lesquels les acteurs du territoire ont pu s'exprimer et émettre un avis.

### ***La participation du Conseil de Développement dans cette procédure d'avenant***

Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Conseil Général en matière d'animation et de suivi des contrats, le Conseil de Développement du Pays de Châteaubriant a été associé très en amont dans cette démarche d'avenants. La Directrice de l'association a notamment coanimé aux côtés des services du Département et de Michel EVAÏN, l'Animateur-Coordinateur de Pays, plusieurs rencontres techniques visant à préciser les modalités de cette procédure auprès des Directeurs Généraux des Services des Communautés de Communes.

Cette dernière a été destinataire dans les meilleurs délais des programmes d'actions retravaillés par les intercommunalités afin de lui permettre d'organiser au sein des instances du Conseil de Développement les concertations attendues avec les acteurs du territoire.

**Une analyse fine de l'évolution du contenu des programmes a par conséquent pu être réalisée. Cette analyse globale a constitué la base des discussions des membres des 4 Collèges de l'association (associations, élus, entrepreneurs, salariés) qui ont été mobilisés le 1<sup>er</sup> octobre 2007 pour émettre un avis et débattre de la pertinence des réajustements proposés par les élus.** Les débats ont été riches et critiques. Ils se sont révélés sources de propositions nouvelles s'inscrivant déjà dans la perspective d'une seconde génération de contrat pour la période 2009-2011.

*(Cf. Annexe 1 : synthèse des débats des Collèges du Conseil de Développement).*

Notons que les discussions des Collèges se sont axées uniquement sur le contenu des Contrats signés avec le Département, excluant alors les actions inscrites dans le cadre du Contrat Territorial Unique. Le Pays de Châteaubriant avait fait le choix de mener de front ces deux projets de contractualisation en 2005. La procédure d'avenant proposée par le Conseil Général vient quelque peu rompre cette volonté initiale d'appréhender globalement les dispositifs d'aides publiques sur un territoire de projets. D'un point de vue méthodologique, il est en effet à déplorer l'approche trop cloisonnée du processus d'élaboration des avenants qui fige l'échelle de travail au niveau des Communautés de Communes. Chaque intercommunalité a en effet procédé aux arbitrages nécessaires propres à leur territoire sans prévoir de temps d'échanges et de débats à l'échelle Pays.

**Le Bureau du Conseil de Développement s'est par ailleurs réuni le 22 octobre dernier afin de finaliser le contenu du présent avis et d'initier un débat de fond sur l'avenir du Pays de Châteaubriant ; un avenir qu'il convient de dessiner en s'appuyant sur une vraie stratégie de territoire qu'il reste encore à construire.**

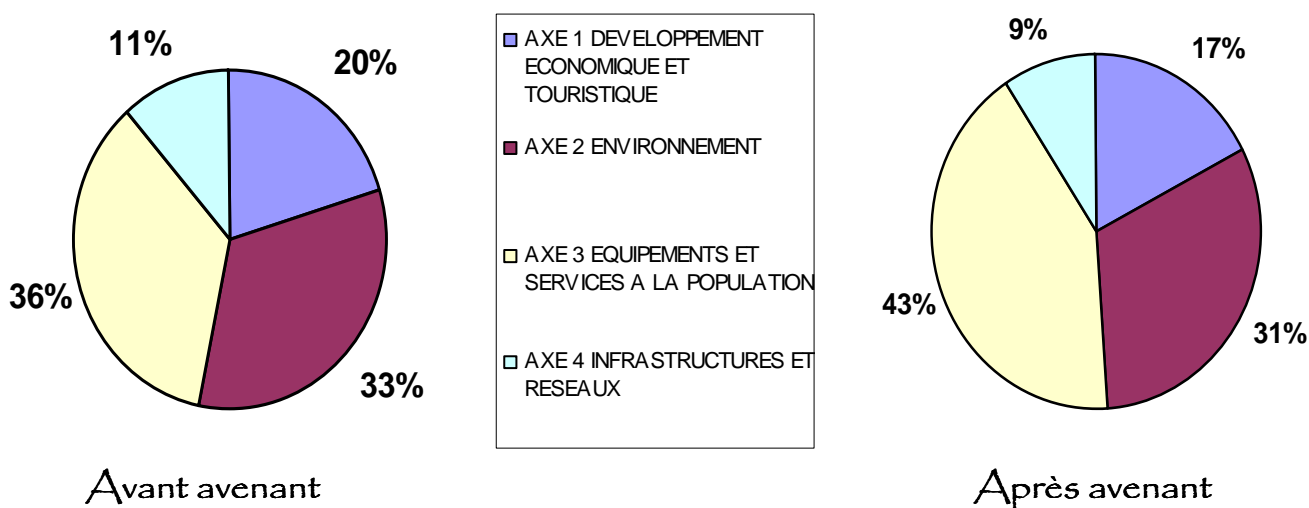
<p><b>L'ensemble des réflexions menées ces dernières semaines avec les acteurs locaux a donc permis de rédiger cet avis global qui vient compléter celui établi en 2005. Il offre une analyse critique de la politique territoriale départementale et suggère des axes de progrès pour les futurs contrats qui s'annoncent déjà.</b></p>
--

## PREMIERS ELEMENTS D'ANALYSE

L'équipe technique du Conseil de Développement, autour de la Directrice et de la Chargée d'études Observatoire, s'est attachée dans un premier temps à rassembler les programmes d'actions des 3 Communautés de Communes tels qu'ils figureront dans les projets d'avenants. L'objectif consistait à appréhender les propositions des élus intercommunaux dans leur globalité en respectant l'échelle Pays. Une lecture d'abord quantitative a été proposée et a permis d'introduire le débat auprès des acteurs du territoire.

Soulignons qu'il s'agit d'une analyse réalisée sur la base des documents transmis le 27 septembre dernier ; documents qui ont été amenés à subir quelques évolutions. Cette analyse reste par conséquent incomplète mais jugée suffisante pour initier un débat général avec les Collèges du Conseil de Développement.

Cette analyse observe tout d'abord la répartition de la subvention départementale sur les axes de développement prioritaires définis par le Conseil Général. Elle confronte cette répartition avant l'avenant (conformément au contenu des conventions d'exécution) et celle qui est constatée après l'avenant.



Cette analyse comparative est intéressante puisqu'elle permet, de prime abord, d'identifier les axes sur lesquels les Communautés de Communes ont priorisé leurs actions. Les projets en matière d'équipements et de services bénéficiaient en 2005 déjà de près de 36% de la dotation départementale initiale. Les réajustements proposés dans le cadre des avenants viennent conforter et accentuer cette tendance. On passe d'un taux estimé à 36% en 2005 à un taux prévisionnel de 43% en 2007 après avenant. On note par voie de conséquence une ventilation moins favorable sur les 3 autres axes, à savoir le développement économique, l'environnement et les infrastructures et réseaux.

Le tableau suivant identifie les taux d'évolution par axe entre la subvention initialement demandée par les Communautés de Communes et les montants cumulés sollicités après prise en compte des modifications générées par l'avenant.

	AXE 1 Economie	AXE 2 Environnement	AXE 3 Services	AXE 4 Infrastructures et réseaux	TOTAL
<b>Subvention initialement demandée</b>	<b>2 533 667 €</b>	<b>4 107 208 €</b>	<b>4 418 747 €</b>	<b>1 430 083 €</b>	<b>12 489 705 €</b>
<b>Subvention cumulée sollicitée dans l'avenant</b>	<b>2 945 696 €</b>	<b>5 325 969 €</b>	<b>6 956 342 €</b>	<b>1 588 369 €</b>	<b>16 816 376 €</b>
<b>Taux d'évolution</b>	<b>16,26 %</b>	<b>29,67 %</b>	<b>57,43 %</b>	<b>11,07 %</b>	<b>34,64 %</b>

Ces chiffres confirment l'analyse établie précédemment au regard de la ventilation des subventions départementales par axe : nous observons un taux d'évolution de plus de 50% des crédits affectés à des actions en faveur du développement des services à la population.

Si nous poursuivons plus en détail l'analyse par Communauté de Communes, nous constatons que cette tendance est globale pour chacun des territoires. L'effort le plus significatif apparaît plus spécifiquement sur la Communauté de Communes du Castelbriantais avec un taux d'évolution sur cet axe qui avoisine les 70 %.

	CCC	CCRN	CCSD
<b>AXE 1</b> <b>Economie</b>	+ 5 %	+ 14 %	+ 121 %
<b>AXE 2</b> <b>Environnement</b>	+ 26 %	+ 56 %	+ 13 %
<b>AXE 3</b> <b>Services</b>	+ 68 %	+ 47 %	+ 40 %
<b>AXE 4</b> <b>Infrastructures et réseaux</b>	- 27 %	+ 12 %	+ 73 %

Après cette approche globalisante, il nous a paru intéressant d'affiner les chiffres par sous axe : Lorsque nous évoquons un soutien premier du Conseil Général en faveur des services et des équipements structurants, il faut souligner que ces aides bénéficient d'abord à des projets culturels (aménagement et construction de salles culturelles, soutien à la lecture publique...); puis par ordre décroissant à des opérations visant à améliorer les services à la personne. Les initiatives en matière d'habitat restent peu nombreuses dans le cadre de cette première génération de contrats. Il est même à regretter un taux d'évolution négatif de l'ordre de - 20 % ; ce qui indique que les enveloppes initialement dédiées à financer ce type de projets seront affectées sur d'autres opérations.

Evolution des montants sollicités par sous-axe	Taux d'évolution
AXE 1 : Développement économique	+ 16,50 %
AXE 1 : Développement touristique	+ 13,73 %
AXE 2 : Déchets	- 14,55 %
AXE 2 : Eau	+ 38,99 %
AXE 2 : Assainissement	+ 33,95 %
AXE 2 : Aménagements hydrauliques	+ 1,88 %
AXE 3 : Sports	+ 32,17 %
AXE 3 : Culture	+ 97,21 %
AXE 3 : Habitat pour tous	- 19,07 %
AXE 3 : Services aux personnes	+ 60,08 %
AXE 4 : Equipements	+ 789,51 %
AXE 4 : Electrification	- 30,25 %

Le tableau ci-dessous présente l'intérêt de répondre à une des interrogations que nous nous sommes posées : les avenants et notamment les parties de prolongation sur l'année 2008 ont-ils réellement permis de générer de nouvelles opérations sur le territoire du Pays de Châteaubriant ? Ou au contraire, ont-ils plutôt contribué à soutenir davantage des projets déjà inscrits en 2005 ?

	<b>CCC</b>	<b>CCRN</b>	<b>CCSD</b>	<b>PAYS</b>
<b>Nombre d'opérations nouvelles</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>31</b>
<b>Montant de l'aide sollicitée</b>	<b>1 188 032 €</b>	<b>1 041 103 €</b>	<b>567 916 €</b>	<b>2 797 051 €</b>
<b>Part de la dotation 2008</b>	<b>27,80 %</b>	<b>24,30 %</b>	<b>13,27 %</b>	<b>65,40 %</b>

Nous pouvons constater que les 2/3 de l'enveloppe 2008 seront dédiées au financement d'opérations nouvelles à l'échelle du Pays, soit près de 2,8 millions d'euros. Le tiers restant servira donc à abonder des actions déjà programmées en 2005.

Mais qu'en est-il des crédits dégagés sur la période initiale 2005-2007 ?

Le tableau suivant met en évidence le volume des sommes récupérées suite au report, à l'abandon ou à la sous-réalisation de certaines opérations. Il est à remarquer, qu'à l'échelle des 3 Communautés de Communes, près de 1,4 millions d'euros sont libérés venant ainsi s'ajouter à la dotation 2008 complémentaire. Nous pouvons donc considérer que les intercommunalités disposent, dans le cadre des ces avenants, d'une enveloppe disponible globale de plus de 5,6 millions d'euros à affecter sur des opérations existantes ou nouvelles. Cela porte ainsi la part des crédits dédiés à des actions nouvelles à hauteur de 50 %.

	<b>CCC</b>	<b>CCRN</b>	<b>CCSD</b>	<b>PAYS</b>
<b>Nombre d'opérations reportées après 2008</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
<b>Nombre d'opérations annulées</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
<b>Nombre d'opérations en sous-réalisation</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>23</b>
<b>Crédits récupérés</b>	<b>601 047 €</b>	<b>480 525 €</b>	<b>284 536 €</b>	<b>1 366 108 €</b>

Au-delà de cette approche quantitative sommaire qui a servi de première base de discussion avec les acteurs du territoire, les membres des Collèges se sont heurtés à la difficulté simple d'émettre un avis sur le contenu même des programmes d'actions. Les projets d'avenants ne semblent pas avoir remis en cause fondamentalement l'équilibre général des Contrats tels qu'ils avaient été établis en 2005.

## AVIS GENERAL

### *Avis global sur le contenu*

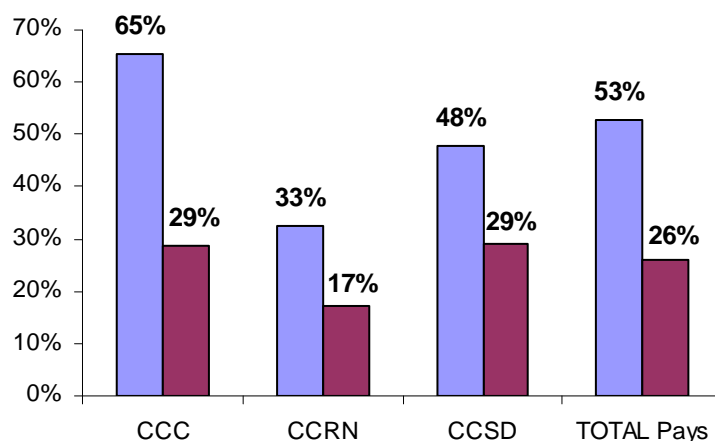
La mise en œuvre de ces Contrats **aura indéniablement un effet extrêmement positif sur le territoire** : ils constituent en premier lieu une manne financière considérable pour accompagner les projets structurants sur le Pays.

- ◆ Soulignons tout d'abord la concentration de près de 50 % des crédits départementaux sur des actions en faveur du développement des services. De multiples équipements seront ainsi réalisés que ce soit dans le domaine culturel, sportif, social, de la petite enfance, ou encore de la santé.
- ◆ Citons également l'effort pour conforter le développement de la lecture publique : construction, réhabilitation de bibliothèques, aménagement de lieux de lecture... Les crédits affectés sur ce type d'opération connaissent un taux d'évolution de plus de 95 % suite à la nouvelle redistribution proposée dans l'avenant.

Globalement, la politique départementale en faveur des territoires est jugée plutôt satisfaisante par les acteurs de terrain **puisque'elle rompt avec des pratiques dites « de guichet »** ou de saupoudrage d'aides publiques telles qu'elles existaient précédemment. Elle appelle par ailleurs les collectivités à raisonner plus globalement sur des échéances à moyen terme.

**La possibilité de pouvoir ajuster les contrats à mi-parcours est également appréciée** car elle apporte une plus grande souplesse dans la conduite des opérations inscrites au programme. L'avenant permet en effet de redimensionner les actions prévues initialement, voire d'en abandonner certaines. Le Conseil Régional quant à lui n'avait pas envisagé lors des signatures des Contrats Territoriaux Uniques de proposer des avenants aux territoires. Il a aujourd'hui souhaité rompre avec cette rigidité en envisageant un avenant d'ici la fin de l'année 2007.

Des interrogations restent cependant formulées par les Collèges et notamment le Collège des Salariés quant au niveau de réalisation des actions inscrites aux Contrats. Les chiffres présentant l'état d'avancement des contrats sur la période initiale 2005-2007 montrent que la part des taux de crédits engagés (en bleu) et consommés (en violet) pour certaines Communautés de Communes reste très en dessous des chiffres attendus.



Les Collèges se sont également interrogés sur la capacité réelle des intercommunalités du Pays à apporter le cofinancement nécessaire aux sommes proposées par le Conseil Général.

**Même si ces contrats témoignent d'un réel effet levier conforté par la dotation complémentaire 2008, il est à regretter que ces avenants ne puissent permettre de mieux répondre aux problématiques spécifiques du Pays. Les acteurs du territoire ont exprimé très fortement une impression de compilation d'actions sans réelle recherche de complémentarité entre les 3 Communautés de Communes. Ils défendent la nécessité de construire un vrai projet pour le Pays de Châteaubriant autour d'ambitions partagées. Cette réflexion préalable et fondamentale n'est possible qu'en ouvrant un large débat démocratique en amont des contractualisations. Sur ce point, on se heurte à une des limites de la méthode d'élaboration des contrats et des avenants qui jusque-là a laissé peu de temps pour permettre d'organiser dans les meilleures conditions la mobilisation des forces vives du territoire.**

L'analyse des Collèges n'a pas vraiment remis en cause le contenu même des avenants. Elle a plutôt souligné le manque de cohérence et de stratégie d'ensemble. Cette insuffisance de structuration globale vient de l'insuffisance même de finalités. **Il ne s'est pas dégagé suffisamment de finalités de Pays, d'objectifs globaux à long terme.**

Les Collèges ont par ailleurs regretté que ces avenants ne permettent pas d'introduire de démarche prospective en matière d'aménagement du territoire : aucune référence n'est faite sur les projets d'équipements structurants qui s'annoncent comme l'implantation de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, la 2x2 voies Angers-Rennes ou encore l'ouverture de la ligne de chemin de fer Nantes-Châteaubriant.

Ils ont de la même façon évoqué **l'absence de réflexion commune et prospective sur l'organisation et la consommation de l'espace**. Ils estiment que l'élaboration des avenants aurait pu constituer les prémices du travail sur un Schéma de COhérence Territoriale (SCOT).

Globalement, ils ont estimé que les programmes d'actions des 3 Communautés de Communes, même après réajustements, présentaient des lacunes dans leur contenu. Leurs observations rejoignent celles qui ont été formulées en 2005 dans l'avis global formulé par le Conseil de Développement.

Les Collèges ont notamment souligné :

- ◆ La faiblesse de projets en matière d'habitat et de logement social
- ◆ L'absence d'actions visant à valoriser le patrimoine bâti
- ◆ La faiblesse des projets visant à encourager de nouvelles pratiques et des initiatives innovantes
- ◆ Le manque d'ambition en matière de développement économique avec des actions exclusivement axées sur de l'aménagement de zones d'activités ou de l'immobilier d'entreprise

Au-delà d'un avis qui s'attache au contenu des programmes d'actions, les Collèges ont également formulé des remarques spécifiques d'ordre méthodologique.

- ◆ Ils ont regretté unanimement que ces contrats ne constituent qu'un « agglomérat » d'actions sans cohérence réelle. Certains ont déploré l'absence de concertation à l'échelle Pays entre les intercommunalités elles-mêmes ; la signature des conventions d'exécution au niveau de chaque intercommunalité n'encourageant pas non plus ce type de raisonnement.
- ◆ Le Collège des Elus a souligné l'impossibilité de financer des dépenses de fonctionnement par le biais des Contrats de Territoires (autre que l'ingénierie territoriale). S'il est vrai que l'outil n'a pas été construit à cette fin, ils évoquent tout de même la difficulté aujourd'hui à financer ce type de dépenses sur les territoires. Les acteurs économiques ont pour leur part reconnu que des besoins restaient pressants en matière d'accompagnement à la création, à la transmission et à la reprise d'entreprises.

- ◆ Des élus ont également exprimé leurs difficultés quant aux délais jugés courts pour établir les propositions d'avenants. Ils restent cependant conscients de la configuration particulière de ces avenants qui introduisent une année supplémentaire pour respecter le calendrier électoral. Ces derniers ont également regretté l'absence de souplesse du dispositif contractuel sur les questions relatives à l'assainissement des communes.
  
- ◆ Concernant plus spécifiquement la démarche d'élaboration des avenants, le Collège des Associations et des Entrepreneurs se sont réellement interrogés sur la place de la « démocratie participative » et sur la valeur de l'avis qui sera formulé au final. Leurs observations sont-elles réellement susceptibles d'influer sur le contenu des programmes d'actions ?
  
- ◆ En revanche, l'intérêt pédagogique de la transmission et de l'explication à la société civile de la politique menée par le Conseil Général et des actions qu'elle engendre sur le Pays de Chateaubriant a été souligné.

## PROPOSITIONS

Au-delà de l'analyse critique des projets d'avenants, les membres des instances du Conseil de Développement ont préféré situer leurs débats sur les axes de progrès à envisager pour la période 2009-2011. Ils se sont ainsi attachés à formuler des propositions d'actions ou de réflexions susceptibles d'être initiées dans le cadre de la seconde génération de contrats annoncée :

- ◆ **Lancer une réflexion globale en matière de prospective et de devenir du Pays** pour se situer au plus près des besoins de la population en anticipant sur les évolutions du territoire.
- ◆ Amener les élus à inscrire plus fortement leur action dans un souci d'anticipation. Cela permettrait de mieux prendre en compte les mutations propres au Pays de Châteaubriant : le phénomène de vieillissement des populations, l'arrivée de nouveaux résidents sur le territoire, les problématiques liées au foncier ou aux déplacements... Cela suppose d'évoquer les questions plus concrètes **du développement des services ou encore de la politique de l'habitat-logement à l'échelle Pays.**
- ◆ **Engager une réflexion spécifique sur l'opportunité et la mise en place d'un Schéma de Cohérence Territorial sur le Pays de Châteaubriant.** Cela permettrait de s'interroger sur la programmation d'une évolution cohérente de l'habitat, sur la répartition des services et des équipements à court, moyen et long terme à l'échelle du Pays.
- ◆ **Penser une politique économique globale** qui privilégierait la mise en œuvre d'actions dans les domaines de la création-reprise d'entreprises ou du développement de filières d'activités de type environnementales en complément du Pôle d'Excellence Rurale.
- ◆ **Prendre en compte les questions liées à la formation, qu'elle soit initiale ou continue.** Sur ce dernier point, les membres du Collège des Salariés évoquent plus particulièrement les métiers de l'industrie qui restent encore trop peu valorisés. La future génération de contrats ne pourrait-elle pas contribuer au développement de l'attractivité du territoire. Comment attirer de nouveaux actifs sur le territoire afin de répondre à la demande des chefs d'entreprises locaux ?

Les acteurs du Pays de Châteaubriant ont également invité le Conseil Général de Loire-Atlantique à éventuellement réajuster certaines modalités d'ordre méthodologiques dans la perspective de 2009 :

- ◆ Associer les Collèges, et par leur biais, les principaux acteurs de la société civile, dès l'année 2008 de manière à anticiper l'élaboration de la prochaine génération de Contrats.
- ◆ Ouvrir la possibilité d'avenants dans un délai plus bref après signature des Contrats. Ils devraient ainsi permettre un redéploiement plus efficace des crédits.
- ◆ Examiner la possibilité d'inscrire des dépenses de fonctionnement dans les prochains contrats au-delà de l'ingénierie territoriale financée pour le suivi et l'animation locale du dispositif. Cette ouverture pourrait permettre au territoire d'élargir le champ des actions éligibles.