

**LE NOUVEAU
SCHÉMA RÉGIONAL
D'AMÉNAGEMENT ET
DE DÉVELOPPEMENT
DURABLE DU
TERRITOIRE (SRADDT)
DE BOURGOGNE**

Avis adoptés les 13 mars, 26 juin et 20 novembre 2014



Ce document inclut

l'avis sur « le nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) de Bourgogne :

premières réflexions pour le conseil régional »

voté en séance plénière du 13 mars 2014

suivi de

l'avis sur « le nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) de Bourgogne :

une contribution pour enrichir le projet régional »

voté en séance plénière du 26 juin 2014

et de

l'avis sur « le nouveau schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) de Bourgogne : une occasion manquée »

voté en séance plénière du 20 novembre 2014



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

« LE NOUVEAU SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT
ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE
(SRADDT) DE BOURGOGNE :

PREMIÈRES RÉFLEXIONS POUR LE CONSEIL RÉGIONAL »

AVIS

présenté par

Annick GUYENOT

COMMISSION N°1

Aménagement du territoire et agriculture

SÉANCE PLÉNIÈRE DU 13 MARS 2014

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| SOMMAIRE | 1 |
| RAPPEL DU CONTEXTE, DE LA DEMARCHE ET DES OBJECTIFS..... | 3 |
| LE DIAGNOSTIC : LA BOURGOGNE DECROCHE ! | 9 |
| DES REMARQUES D'ORDRE GENERAL SUR LA CONDUITE DE LA DEMARCHE ET SA FUTURE MISE EN OEUVRE..... | 13 |

INTRODUCTION : 2014, année charnière

En matière d'aménagement du territoire, l'année 2014 sera notamment celle de la finalisation et de la mise en œuvre :

- Des Programmes opérationnels FEDER et FSE et du Programme de développement rural (PDR) FEADER pour 2014-2020,
- De l'engagement à venir d'une 6^{ème} génération de Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2014-2020,
- Du Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT),
- Du nouveau cadre des politiques territoriales régionales sur la même période.

Ni le CESER, ni le Conseil régional ne découvrent aujourd'hui ce « programme » relativement chargé en matière de politiques publiques.

Dès 2012, le CESER insistait sur ce point : *« nous sommes à un moment charnière pour la préparation de la mise en œuvre des politiques publiques pour les 10 années qui viennent et l'ensemble des acteurs du territoire, publics et privés, est concerné et doit s'y préparer avec 2014 en point de mire. Au-delà du seul rôle de l'Etat, il convient que les acteurs locaux, et notamment les collectivités locales, prennent la mesure d'un tel enjeu car elles sont pleinement engagées, depuis plusieurs années maintenant, dans une véritable mutation structurelle qui leur impose de nouveaux défis »*¹.

Nous sommes donc en 2014 et le CESER a souhaité d'abord se pencher, dans ce premier avis, sur les enjeux et orientations du SRADDT en Bourgogne avec cette question : le SRADDT est-il révélateur de cette « prise de conscience » concernant l'aménagement du territoire de la Bourgogne ?

Cet avis prend appui notamment sur :

- Les éléments de réflexions recueillis lors des divers ateliers territoriaux organisés sur le territoire régional en juillet 2013 et janvier 2014 et lors de l'Instance régionale de concertation (IRC) du 9 décembre 2013, réunions auxquelles plusieurs Conseillers du CESER ont pu participer,
- Le diagnostic territorial du SRADDT réalisé en 2013,
- Le document *« SRADDT : pistes d'enjeux et d'orientations stratégiques »* de décembre 2013 transmis par le Conseil régional de Bourgogne,
- La présentation de ces éléments par Jérôme DURAIN, Vice-président du Conseil régional de Bourgogne en charge de l'aménagement du territoire, des politiques contractuelles des pays, lors de la séance plénière du CESER du 9 janvier 2014.

L'objet de ce premier avis porte sur la présentation des éléments de contexte liés à la démarche et aux objectifs fixés par le Conseil régional en la matière. Il s'agit également d'apporter quelques éléments de réflexion quant au diagnostic réalisé par le Conseil régional de la situation de la Bourgogne d'aujourd'hui. Enfin, cet avis permettra de formuler un certain nombre de remarques globales quant à la conduite de ce projet et à sa future mise en œuvre.

Le CESER préparera un second avis plus exhaustif sur le projet de SRADDT lui-même lors d'une prochaine séance plénière. Cet avis analysera particulièrement les orientations choisies par le Conseil régional pour son SRADDT. Le Conseil régional pourra alors prendre en compte, le cas échéant, les remarques formulées par le CESER pour amender son projet dont le texte définitif devrait être présenté en novembre 2014.

¹ Avis du CESER Bourgogne - « Qualité de vie : clé de voûte pour des territoires durables en Bourgogne » - 20 juin 2012.

RAPPEL DU CONTEXTE, DE LA DÉMARCHE ET DES OBJECTIFS

➤ A quoi devrait servir le SRADDT ?

Les lois d'orientation pour l'aménagement du territoire du 15 février 1995 et du 25 juin 1999 confient aux Régions la responsabilité de la conduite d'un Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Elles fixent les principales modalités d'élaboration et d'adoption de ce schéma, les documents qui doivent le composer² et les grands objectifs qu'il doit poursuivre.

Selon la loi de 1999, il fixe « les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional ». A ce titre, il doit définir « les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir, au sein de la région :

- au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté,
- au développement harmonieux des territoires urbains périurbains et ruraux,
- à la réhabilitation des territoires dégradés,
- à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturel et urbain, en prenant en compte les dimensions inter-régionales et transfrontalières ».

Il a par ailleurs pour fonction de « veiller à la mise en cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes collectivités territoriales dès lors que ces politiques ont des incidences sur l'aménagement ».

Pris plus globalement, le SRADDT assure une **complémentarité des politiques publiques**. C'est notamment le cas pour des domaines transversaux qui ne sont l'apanage d'aucune collectivité. Cela permet d'établir une certaine lisibilité de ces différentes politiques. Il a également pour fonction d'établir une **vision d'ensemble du devenir régional et de concevoir les priorités stratégiques** et les options souhaitables face aux futurs enjeux démographiques économiques, sociaux et culturels. Il véhicule ainsi une dimension prospective forte. Sa mise en place répond à une démarche globale et son objet connaît, en conséquence, une définition très large qui doit, par là même, permettre aux Conseils régionaux d'avoir une certaine souplesse dans sa réalisation. Au cœur de la décentralisation, il est par conséquent un document essentiel.

Précisons enfin que le SRADDT n'est en rien un document coercitif³ et qu'il n'engage, en premier lieu, que le Conseil régional qui le met en place.

➤ Une stratégie « version 2009 » restée dans les tiroirs

Un premier schéma fut adopté en Bourgogne en janvier 2000. Par la suite, la région Bourgogne s'était engagée, fin 2007, dans une démarche d'élaboration d'une nouvelle Stratégie régionale d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). L'ambition était « de parvenir, à partir d'une vision partagée de la Bourgogne, à une stratégie d'anticipation collective ». Mais après deux ans de travail, la démarche n'a pas abouti et les orientations définies en 2009 sont restées lettre morte. Le CESER n'a donc pas pu rendre d'avis sur l'important travail réalisé.

Au final, la Région Bourgogne est restée pendant sept ans sans document stratégique régional en matière d'aménagement du territoire.

² Diagnostic prospectif, charte, cartographie, ainsi que le schéma régional des infrastructures et des transports (celui du Conseil régional de Bourgogne date de juin 2007) dont l'intégration au SRADDT est prévu par la loi.

³ Il n'est pas opposable aux documents d'urbanisme par exemple.

Le CESER souligne que le Conseil régional avait fait le choix en 2009 d'établir une « stratégie » et non pas un « schéma » : « le terme de stratégie a été préféré à celui de schéma car il ne s'agit pas d'une démarche prescriptive »⁴. La nouvelle démarche qui s'engage est revenue à l'ancienne formulation de « schéma ».

➤ **Le Conseil régional de Bourgogne : chef de file en matière d'aménagement du territoire**

Le projet de SRADDT de 2009 devait permettre de « concrétiser la fonction régionale de « chef de file » de l'aménagement et du développement du territoire. La fonction de « chef de file » confère une responsabilité plus qu'une autorité. Cette responsabilité consiste à la fois à faire partager les enjeux régionaux avec l'ensemble des acteurs qui interviennent dans et sur le territoire régional et à mobiliser ses propres politiques pour répondre à ces enjeux ».

L'objectif est sensiblement le même aujourd'hui d'autant plus que les débats relatifs à l'acte III de la décentralisation avaient rapidement laissé entrevoir la confirmation de ce rôle des Régions en matière d'aménagement du territoire⁵.

La Région a donc souhaité lancer une nouvelle démarche, permettant d'apporter un éclairage et une perspective sur les problématiques qui ont émergé ou se sont fortement accentuées en une décennie. En effet, les territoires et le rapport de la Région avec eux ont évolué via les politiques contractuelles menées (Agglomérations, Pays...). Dans le même temps, de nouvelles réglementations ont fait émerger d'autres dynamiques territoriales (SCOT) dont certaines (PLU, PLH voire PDH)⁶ tardent à se structurer ou à s'intégrer dans une région à dominante rurale où les enjeux spatiaux sont forts.

Ainsi, par délibération du 14 et 15 janvier 2013, la Région Bourgogne a-t-elle entériné le principe d'élaborer un nouveau SRADDT.

En Bourgogne, le SRADDT « doit permettre de donner une vision pour l'avenir du territoire concerné. **Que faut-il rechercher pour le développement de nos territoires ?** Le rôle du SRADDT est de préparer la Bourgogne aux enjeux de demain avec **des territoires qui sauront se rassembler à une échelle cohérente**, pour être attractifs. Une stratégie ne consiste pas à dresser une liste impersonnelle et banale d'actions à mener : il ne suffit pas de dire qu'il faut développer l'économie, le tourisme, l'habitat, par exemple, pour donner du sens à notre action. Il s'agit de **dire comment organiser les territoires** pour le faire. L'exercice est plus exigeant. **Le SRADDT doit d'abord permettre de mieux comprendre et cerner les différents territoires de Bourgogne afin de définir des espaces à enjeux** et afin de ne pas disperser nos actions et nos moyens. Il s'agit aussi de **ne pas plaquer les mêmes actions partout car les enjeux ne sont pas les mêmes partout**. La diversité de l'espace régional nous invite à davantage de coopération et d'articulation des politiques publiques. Préciser les espaces à enjeux, c'est sortir de micro-territoires pour des échelles adaptées, de développement et de solidarité »⁷.

« Dans le contexte actuel où de nombreux schémas sectoriels et programmes opérationnels ont été ou vont être approuvés, ce document d'orientation stratégique pour le territoire régional à horizon de 15 à 20 ans doit devenir un **cadre de référence et de cohérence entre les différentes politiques dans leurs déclinaisons territoriales et spatiales** : SRCAE, SRDEI, CPRDF, SRCE, SRIT, politique régionale de l'habitat.... Cet exercice devrait ainsi permettre de mettre en perspective et d'actualiser les différents documents stratégiques déjà élaborés et conforter la Région dans sa compétence en aménagement du territoire »⁸.

⁴ Conseil régional de Bourgogne - SRADDT – Propositions d'orientations – 1^{er} semestre 2009.

⁵ C'est la loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 28 janvier 2014 qui est venue entériner ce rôle de chef de file de la Région en matière d'aménagement et de développement durable du territoire.

⁶ Schéma de cohérence territoriale (SCOT), Programme local d'urbanisme (PLU), Programme local d'habitat (PLH), Plan départemental de l'habitat (PDH).

⁷ Michel NEUGNOT, Synthèse IRC – 9 décembre 2013.

⁸ Cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du Conseil régional de Bourgogne.

➤ **Les 5 principes fondamentaux qui guident le Conseil régional dans cette démarche⁹ :**

- « **Faire de l'élaboration du SRADDT un moment fort de mobilisation des acteurs** : ce souci de mobilisation est un moyen de pallier le faible pouvoir coercitif du schéma. Cette mobilisation dans une logique d'écoute et de contribution devra permettre que chaque acteur en région fasse siennes les orientations stratégiques du SRADDT et prenne part, aux côtés de la Région, à sa mise en œuvre ».
- « La Région est attentive à ce que **le SRADDT se nourrisse des stratégies sectorielles déjà validées** et à ce qu'il ne se cantonne pas à une compilation des schémas sectoriels. L'élaboration ou la révision des autres schémas devra également se faire en tenant compte des débats, des positions qui s'exprimeront dans le cadre de l'élaboration du nouveau SRADDT ».
- « **Différents documents de planification et de programmation (SCOT, PLU, PDH, ...)** se construisent afin de déterminer les enjeux locaux en matière d'habitat, d'urbanisme et d'aménagement, les orientations politiques et les plans d'actions qui s'y rattachent. **La Région doit apporter un regard qualitatif sur leur contenu en objectivant son intervention.** Le SRADDT doit apporter des éléments dans ce sens. L'habitat est notamment un facteur de développement et d'attractivité important qui prendra toute sa place dans la formalisation du SRADDT ».
- « La phase d'élaboration du SRADDT va correspondre à une période de finalisation de la nouvelle génération des documents de contractualisation avec l'Etat et l'Union européenne. La Région souhaite, dans un contexte de rarefaction des budgets publics, que ces documents soient des leviers d'action permettant la mise en œuvre des orientations du SRADDT. **La rédaction du schéma devra donc afficher clairement ces orientations.** S'agissant des contrats avec les territoires, l'enjeu est d'être en capacité de diffuser les premières orientations stratégiques pour la prochaine génération contractuelle à horizon 2014-2015 ».
- « **La Région souhaite que le nouveau SRADDT fasse l'objet d'un dispositif de suivi/ajustement tout au long de sa mise en œuvre.** Ce dispositif devra comporter notamment des points réguliers annuels avec les acteurs régionaux sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des orientations¹⁰. Ce dispositif de suivi/ajustement nécessite lors de la définition des orientations un affichage clair des objectifs poursuivis par la Région et ses partenaires, au moyen notamment d'indicateurs thématiques et territoriaux ».

Si le territoire bourguignon n'a pas bénéficié d'un document stratégique régional en matière d'aménagement du territoire depuis 2007, il n'a, par contre, pas été privé d'outils spécifiques en la matière et il est important d'opérer cette distinction :

« le SRADDT est la stratégie régionale, ce que nous voulons faire pour notre territoire. Cette stratégie, une fois adoptée par le Conseil régional, sera mise en œuvre au travers de plusieurs outils de financement :

- Les Contrats Région / Territoires (agglomérations, Pays, SCOT...) qui seront renouvelés à partir du 1^{er} janvier 2015,
- Les fonds européens : le FEDER et le FEADER pour le développement rural,
- Le Contrat de plan Etat-Région (CPER) avec son volet territorial qui reste à négocier avec l'Etat,
- Les dispositifs du Conseil régional non contractualisés.

Il convient donc de bien distinguer la stratégie d'une part (SRADDT) et les outils de sa mise en œuvre d'autre part. La Région assurera la coordination et la cohérence de la démarche globale en actionnant conjointement ses rôles de chef de file, d'autorité de gestion des fonds européens et de pilote avec l'Etat du CPER »¹¹.

⁹ Cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du Conseil régional de Bourgogne.

¹⁰ Avec également des points plus profonds visant à vérifier si les orientations du SRADDT sont toujours adaptées aux éléments de contexte sur un temps plus long (environ tous les deux/trois ans), afin de procéder à des reformulations des orientations.

¹¹ Michel NEUGNOT, Synthèse IRC – 9 décembre 2013.

En Bourgogne, les outils existaient sur la période 2007-2013 (CPER, Contrats de Pays et d'Agglomération, Fonds européens...) mais la stratégie n'apparaissait pas clairement. Nous assistons semble-t-il à un rééquilibrage de cette logique pour la période 2014-2020 avec une nouvelle stratégie et des outils mis à jour. Autant dire que la question est d'importance : *« la force des enjeux qui se présentent et la raréfaction de nos ressources interdisent toute approximation ou erreur stratégique pour la période à venir. Il faut concentrer les efforts et les moyens pour des actions à fort effet levier et provoquant véritablement le changement »*¹².

➤ **Prêt pour 2014 ?**

En tant que « Schéma des schémas », le SRADDT aurait dû avoir naturellement pour objectif d'indiquer clairement aux partenaires de la Région ses orientations et ses choix préalablement à la négociation de la nouvelle génération des programmes européens (surtout concernant le FEADER), du nouveau CPER et des prochains contrats de territoire : la stratégie avant les outils en quelque sorte. C'était d'ailleurs le sens même des demandes répétées du CESER depuis 2009 à ce sujet : élaborer la stratégie avant de concevoir ses nouveaux outils.

Or, le Conseil régional a entamé ce chantier en 2013 au moment même où s'engageait la préparation de la nouvelle programmation 2014-2020 des fonds européens (FEADER, FEDER, FSE) et du CPER. Le SRADDT aurait donc dû/pu servir pour donner à l'ensemble des acteurs bourguignons concernés un cadre stratégique commun régional sur l'aménagement de notre territoire pour préparer cette programmation. Mais ne risque-t-il pas au final de s'avérer caduc face à ces fameux « outils » porteurs des financements, et donc du véritable nerf de la guerre ? Le CESER a plutôt l'impression qu'en Bourgogne, la stratégie va s'adapter aux outils¹³.

En effet, la présentation du projet de SRADDT au Conseil régional est prévue le 7 mai tandis que la présentation du CPER 2014-2020 interviendrait lors de la séance plénière du 30 juin. Durant cette même session, le Conseil régional devrait entériner le cadre de ses futures politiques territoriales¹⁴, étape majeure dans la matérialisation de sa politique en la matière. La validation définitive du SRADDT devrait intervenir au mieux en novembre 2014 : difficile d'établir un calendrier plus serré.

Cette concomitance entre la préparation des nouveaux programmes européens et le CPER 2014-2020 n'est pas l'exclusivité du Conseil régional de Bourgogne et concerne l'ensemble des régions. Mais la préparation en parallèle du SRADDT et du nouveau cadre des politiques territoriales ne facilite pas les choses. On comprend dans ces conditions pourquoi la Mission PERETTI soulignait le « risque d'un blocage ou, à tout le moins, d'un grippage de l'administration territoriale en 2014 et 2015 »¹⁵.

➤ **Pour le CESER de Bourgogne : un SRADDT réclamé de longue date**

Depuis plusieurs années, le CESER appelle de ses vœux la mise en place d'une véritable stratégie en matière d'aménagement de nos territoires tant au niveau national que régional. Il est important de rappeler que, dès 2008, le CESER de Bourgogne établissait le constat suivant¹⁶ :

« Tout au long de ses travaux, la Commission n° 1 a été confrontée à la mise en œuvre (ou l'absence de mise en œuvre) d'une politique nationale d'aménagement du territoire claire et comprise de tous (si ce n'est partagée par tous) (...). On ne peut être favorable, a priori, à une politique ne visant qu'au développement des agglomérations, à l'étalement urbain et la périurbanisation sans borne et qui participe, en cela, à vider les territoires ruraux les plus fragiles de ses populations vives pour les regrouper autour de ces grands pôles

¹² Michel NEUGNOT, Synthèse IRC – 9 décembre 2013

¹³ Sans présumer aujourd'hui des retards éventuels pour la définition de la programmation 2014-2020 tant des fonds européens que du CPER.

¹⁴ Matérialisé auparavant par le « Vade-mecum des politiques territoriales »

¹⁵ Rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales - juillet 2011 - Jean-Jacques PERETTI.

¹⁶ Avis du CESER Bourgogne « Etat des lieux et avenir de la politique des Pays » – 3 février 2009.

urbains et de ces grandes agglomérations. Pourtant, de nombreux territoires ruraux, déjà fragiles, sont aujourd'hui susceptibles de cumuler un certain nombre de nouveaux handicaps :

- Perte ou risque de perte de services publics ou privés :
 - déqualification d'une sous-préfecture,
 - perte d'un tribunal,
 - hôpital vulnérable,
 - perte d'une unité militaire,
 - restructuration des services postaux,
 - fermetures de classes,
 - raréfaction des médecins,
 - fermetures de gendarmeries...

ayant des conséquences tant symboliques (déclassement d'un territoire), pratiques (éloignement de services publics) qu'économiques et sociales (pertes d'emplois liés à ces activités).

- Multiplication avec la crise économique des annonces de fermetures d'entreprises et des licenciements avec toutes les conséquences dramatiques que cela engendre pour les populations concernées et pour les territoires.

Dans une France constituée de territoires forts et faibles, certains territoires, déjà fortement démunis, vont en pâtir encore plus que d'autres car au manque d'attractivité déjà présent, s'ajouteront la disparition de ces services et les effets lourds de la crise actuelle. Ainsi, la restructuration des services publics, de certains services privés, la récession économique et l'absence d'une politique claire et structurée de l'aménagement du territoire se rencontrent aujourd'hui dans le même temps, en 2008, pour produire, par ces effets conjugués, des conséquences catastrophiques pour tous les territoires et surtout les territoires ruraux les plus fragiles. Que leur reste-t-il ? Comment pourront-ils s'en sortir ? Sont-ils voués à se vider de toute population ?

Face aux politiques d'aménagement du territoire menées depuis 20 ans et au contexte actuel, de nouveaux choix clairs doivent aujourd'hui être opérés. La problématique posée est simple : a-t-on encore les moyens de soutenir tous les territoires et plutôt toutes les actions des territoires ? Doit-on continuer à répartir l'argent public sur tout le territoire ou doit-on privilégier certaines parties ou actions du territoire en concentrant les moyens et les ressources et en misant sur les effets leviers ? ».

Le CESER attirait également l'attention du Conseil régional en 2008 sur ces questions. Dans ce même avis, nous insistions sur l'importance « d'organiser de nouvelles assises des territoires qui devront permettre, dans le contexte actuel, de donner une nouvelle définition et orientation à la politique d'aménagement du territoire du Conseil régional de Bourgogne et ainsi préparer au plus vite « l'après 2013 » ».

Le CESER est revenu à la charge en 2012. Il notait dans son avis du 20 juin 2012 : « nous sommes à un moment charnière pour la préparation de la mise en œuvre des politiques publiques pour les 10 années qui viennent et l'ensemble des acteurs du territoire, publics et privés, est concerné et doit s'y préparer avec 2014 en point de mire (...). Mais une difficulté survient alors pour le Conseil régional de Bourgogne en matière d'aménagement du territoire : « il n'y a pas d'outil stratégique pour anticiper l'après 2013. Qu'en sera-t-il pour le Conseil régional ? Ne faudra-t-il soutenir que les agglomérations ? Mais qu'en sera-t-il des territoires ruraux ? Aujourd'hui, à travers ses politiques (Cœurs de villages, Villages Avenir, Pays, villes d'appui, agglomérations...), le Conseil régional intervient pour aider tous les types de territoire. Mais est-ce efficace ? »¹⁷. L'absence de mise en œuvre, à ce jour, d'un nouveau Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), par le CRB, peut apparaître alors problématique¹⁸. Or, on voit bien la nécessité pour le CRB de définir dans une période de crise majeure, une stratégie globale renouvelée et innovante pour construire l'avenir durable des territoires bourguignons et des populations les plus fragiles qui y vivent »¹⁹.

¹⁷ Jean-Claude LAGRANGE, vice-président du Conseil régional de Bourgogne en charge de l'aménagement du territoire - Audition du 5 avril 2011.

¹⁸ C'est ce que remarque d'ailleurs le rapport PERETTI dans son recensement des SRADDT en France en notant la « situation particulière » de la Bourgogne comparée aux 15 autres Régions qui ont non seulement élaboré mais aussi voté un SRADDT.

¹⁹ Avis du CESER Bourgogne - « Qualité de vie : clé de voûte pour des territoires durables en Bourgogne » - 20 juin 2012.

Il y avait donc urgence. C'est aujourd'hui chose quasiment faite et le CESER ne peut que souligner l'intérêt de l'existence de cette grande réflexion régionale lancée en 2013 tout en soulignant ses limites et le fait que le SRADDT ne pourra pas résoudre tous les problèmes. Mais il y avait un manque (anomalie ?) qui devrait être bientôt comblé.

Après ces éléments sur le contexte régional, la démarche engagée par le Conseil régional et les objectifs qu'il s'est fixés, nous aborderons maintenant la question du diagnostic réalisé pour la Bourgogne.

LE DIAGNOSTIC : LA BOURGOGNE DÉCROCHE !

➤ De nombreux documents d'appui pour l'élaboration du nouveau SRADDT

- ❖ Le projet de SRADDT « *version 2009* » du Conseil régional de Bourgogne

Un diagnostic et un document d'orientations finales avaient été réalisés. On imagine que l'ensemble de ces documents a pu être utile au Conseil régional pour la réalisation du nouveau SRADDT, de nombreux points concordant encore avec la situation actuelle de la Bourgogne.

Ne nous y trompons pas cependant. Une différence apparaît nettement entre les 2 périodes : l'heure est à la raréfaction des deniers publics, à la concentration des moyens et à la priorisation des interventions comme l'ont rappelé à plusieurs reprises tant l'Etat que le Conseil régional. Aucun de ces éléments n'apparaissait dans les travaux d'élaboration du projet de SRADDT de 2009 qui balayait largement les thématiques (transport, numérique, économie, services publics...).

- ❖ Les réflexions spécifiques des Conseils généraux sur l'aménagement de leur territoire

Trois Départements s'étaient lancés dans des démarches stratégiques pour l'aménagement de leur territoire. Il en est ainsi du :

- Conseil général de la Nièvre avec « *Nièvre 2021* » de mai 2010, démarche prospective avec un diagnostic territorial et un plan d'actions 2012-2014²⁰,
- Conseil général de la Côte-d'Or avec son Schéma départemental d'aménagement et de développement durable du territoire (SDADDT) « *Côte d'Or 2021* » de juillet 2010²¹,
- Conseil général de la Saône-et-Loire avec le « *carnet de route SIRIUS : la Saône-et-Loire en 2030* » de septembre 2013,

- ❖ Le Rapport de la Section Prospective du CESER « *Quel avenir pour la Bourgogne dans 20 ans ?* » présenté en juin 2011.

La première phase du travail de la Section a consisté à réaliser un diagnostic partagé de la Bourgogne d'aujourd'hui. Pour y parvenir, la Section avait identifié six domaines clés²².

- ❖ Le Diagnostic territorial stratégique (DTS) 2014-2020, d'octobre 2012.

Le DTS comprend des éléments de diagnostic, des enjeux régionaux et des premières orientations d'action européenne en région. Il avait un double objectif : alimenter les réflexions sur l'accord de partenariat au niveau national, préparer les futurs programmes 2014-2020 et les futurs CPER. Dès l'été 2012, l'Etat et le Conseil régional ont lancé, en Bourgogne, ce processus. Le CESER a contribué à l'élaboration du DTS en mars 2013.

Il faut noter que ce « *Diagnostic territorial stratégique* » n'avait pas, contrairement à ce que laisse entendre sa dénomination, uniquement pour but de dresser un diagnostic de la situation régionale.

²⁰ Qui évoque des « *rapprochements* » et des « *partenariats plus forts* » avec le Conseil régional dans certains domaines.

²¹ « *Ce schéma doit permettre d'articuler de manière plus cohérente les politiques départementales avec celles de ses partenaires institutionnels et plus généralement des acteurs concernés. Dans cette perspective, le SDADDT est également une contribution du Conseil général de Côte-d'Or en vue de l'élaboration du Schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADT) menée par le Conseil régional de Bourgogne* » - SDADDT – Conseil général de la Côte-d'Or – juillet 2010.

²² Démographie, modes de vie et évolution sociétale – Economie, ressources et vocations de la Bourgogne – Politiques, gouvernances, relations interrégionales, nationales et internationales – Environnement, énergie, transports et systèmes de communication – Gestion de l'espace Bourgogne, espace urbain et territoires – Education, formation, recherche et innovation, emploi.

Il dégagait aussi un ensemble d'enjeux et fixait des orientations générales dans de nombreux domaines. C'était le cas notamment pour les « *territoires ruraux* » :

Diagnostic territorial stratégique (DTS) 2014-2020
Résumé des Orientations stratégiques « Territoires ruraux »

I. Envisager les petits pôles urbains intermédiaires comme points d'appui prioritaires pour :

- 1 - Créer les conditions d'activités et de dynamisation de l'économie locale
- 2 - Privilégier la reconquête de l'habitat
- 3 - Préserver et valoriser les ressources naturelles et définir des stratégies énergétiques
- 4 - Développer une stratégie de mobilité
- 5 - Garantir une équité d'accès aux services et aux équipements

II. Favoriser l'attractivité des territoires par une stratégie régionale d'accueil

III. Faire de l'accessibilité des territoires une condition de réussite de l'équilibre du territoire

- 1 - Conforter l'habitat
- 2 - Réduire les inégalités en matière d'accès aux soins et aux services à la personne
- 3 - Construire une stratégie de marketing territorial
- 4 - Développer les pratiques culturelles et sportives et favoriser ainsi une offre attractive en faveur d'une population résidente

IV. Construire une stratégie touristique porteuse d'attractivité, levier de développement

On voit que plusieurs orientations du DTS 2014-2020 correspondent à plusieurs des enjeux et orientations du SRADDT présentés un peu plus loin²³.

❖ *Projet « Atelier des territoires : Bourgogne, l'ambition pour demain » en 2013*

Le nouveau Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement avait lancé, en juillet 2012, un appel à candidature national « *Atelier des Territoires* » auprès des DREAL, afin d'essaimer localement la démarche nationale existante²⁴. La candidature de la DREAL Bourgogne avait été retenue pour son projet : « *Bourgogne, l'ambition pour demain* ». La base de la réflexion portait sur « *les notions de diversité, d'atouts, d'unité et d'intelligence collective. Ce choix pose d'emblée la question de la solidarité, comme scénario d'inflexion de la tendance de ces dernières années, pour une Bourgogne du bien vivre ensemble, une Bourgogne « terre d'équilibre »* ». Il s'agit de trouver une « *organisation territoriale optimale qui l'inscrit dans des logiques de fonctionnement en réseau. Des liens nouveaux de coopération entre les villes seront créés par des projets communs (...) Cela doit engager les territoires à regarder plus loin qu'aujourd'hui et à aller chercher des alliances avec les territoires et départements limitrophes* ».

Trois territoires étaient concernés :

- *L'Avallonnais, terre précieuse,*
- *Le Val de Loire Sud-Nivernais, territoire d'eau,*
- *Dijon, Chalon-sur-Saône, Le Creusot-Montceau-les-Mines, le croissant fertile.*

²³ L'un des 1^{ers} enjeux soulignés dans le DTS 2014-2020 concernant les territoires, consistait d'ailleurs à « *se doter d'une stratégie régionale d'attractivité et d'aménagement durable du territoire* » en Bourgogne.

²⁴ En 2006, le Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement en place initie une démarche innovante et ambitieuse « *Atelier National* », afin d'explorer de nouvelles approches de projet et de partenariat sur des territoires complexes et de grande dimension, à forts enjeux et en manque d'ingénierie. Il s'agit, pour une équipe projet pluridisciplinaire de haut niveau mise à la disposition des élus et des services de l'État pendant un an, de construire une stratégie de territoire sur des sites pilotes et volontaires. Après 4 générations d'ateliers nationaux, qui ont porté successivement sur des sites littoraux et de montagne, puis sur des territoires économiques en 2011, le nouveau Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement lance en juillet 2012 cet appel à candidature national.

➤ Le diagnostic du nouveau projet de SRADDT

Le diagnostic territorial portait sur 3 points :

- La diversité et les dynamiques des territoires (situation, organisation, mobilité et transports)
- Les dynamiques économiques (filières, industries, économie présentielle, formation)
- Le marché de l'habitat et les dynamiques résidentielles.

40 % du diagnostic sont consacrés au marché de l'habitat. Ce diagnostic confirme donc l'objectif affiché par le Conseil régional de faire de la question de l'habitat un axe fort de travail dans l'élaboration du SRADDT. Au-delà de ce point important pour le CESER, le diagnostic pointe de façon réaliste les multiples faiblesses de la Bourgogne²⁵ :

- Des déséquilibres territoriaux importants,
- La petite taille relative et l'influence limitée de la capitale régionale,
- L'absence d'un système urbain réellement intégré et la relative faiblesse du processus de métropolisation,
- Les difficultés d'attractivité du territoire,
- Les limites de stratégies résidentielles et économiques dissociées (que ce soit en termes d'adaptation de l'offre de logements aux besoins des actifs, de services, des difficultés pour attirer certains profils de salariés ou de créateurs, pour retenir les jeunes),
- La politique d'habitat insuffisamment planifiée et organisée dans les différents territoires bourguignons,
- La faible valorisation de certains potentiels économiques,
- Le manque de stratégie collective et de mutualisation des approches dans le domaine touristique²⁶,
- La fragile cohésion de la Bourgogne et le relatif éclatement et dispersion de ces forces,
- Des espaces soumis à des influences externes qu'ils subissent plus qu'ils ne les gèrent,
- Et enfin, en matière de gouvernance, le peu de solidarités territoriales réellement construites, le diagnostic soulignant le « *retard* » des acteurs en termes d'organisation et de stratégies collectives ».

Sur le plan économique, le diagnostic souligne également que « *l'évolution du PIB fait apparaître, sur le plan productif, un décrochage de la Bourgogne par rapport aux autres régions* ». A cet égard, on peut apporter quelques précisions de février 2014 tirées de la préparation du prochain CPER pour la période 2014-2020 :

- Des performances économiques inférieures à la moyenne des régions françaises : « *la région se place dans le groupe des 6 qui ont perdu le plus d'emplois au cours des cinq dernières années. Le tissu économique régional constitué de PME et ETI dans des secteurs traditionnels peu innovants a été meurtri, particulièrement dans les territoires ruraux* »²⁷.
- Un recul du PIB bourguignon à la suite de la crise, de façon plus importante que dans les autres régions françaises : la Bourgogne est en « *décrochage économique* », tous les territoires fragilisés avant la crise « *s'enfonçant dans les difficultés* »²⁸.

²⁵ Conseil régional de Bourgogne - Note « SRADDT : pistes d'enjeux et d'orientations stratégiques » - 17 décembre 2013.

²⁶ « *Au-delà du recensement de ces atouts et potentiels, les acteurs du territoire s'accordent à considérer que le développement de l'activité touristique présente d'importantes marges de progrès. Une meilleure mutualisation des outils et des réflexions, ainsi qu'une animation plus collective de l'offre touristique permettraient en effet de tirer meilleur parti du potentiel bourguignon* » - Diagnostic territorial SRADDT – 2013 – Conseil régional de Bourgogne.

²⁷ Les pertes d'emplois depuis fin 2007 se sont élevées à 6,2 % du nombre d'actifs contre 2,2 % au plan national – CPER 2014-2020 - Stratégie régionale – Volet territorial – février 2014.

²⁸ CPER 2014-2020 - Stratégie régionale – Volet territorial – février 2014.

« *L'image* » globale de la situation régionale en 2014 est inquiétante : la région Bourgogne est en situation de décrochage à plusieurs niveaux :

- décrochage économique,
- décrochage démographique,
- décrochage en matière de recherche et d'innovation,
- décrochage d'un certain nombre de territoires ruraux particulièrement fragiles.

Lors des ateliers relatifs à la préparation des nouveaux programmes européens en septembre 2012, la Bourgogne a été clairement présentée par le Conseil régional et l'Etat comme étant dans cette situation de décrochage par rapport aux autres régions françaises justifiant, par là même, la nécessité d'effectuer des choix forts et porteurs dans le cadre de cette nouvelle programmation et de mettre fin au saupoudrage des interventions²⁹.

Toute la question est bien de savoir si le SRADDT pourra constituer l'une des réponses qui permettra à la Bourgogne, à ses territoires et à ses populations d'évoluer favorablement.

Ajoutons que le CESER avait clairement identifié, en 2012, la nécessité de « *dynamiser et soutenir les zones rurales les plus fragiles en proposant une politique de « correction de handicap » qui puisse s'établir sur la base d'un zonage identifiant les territoires qui cumulent les difficultés sociales, économiques et environnementales* »³⁰.

Le CESER regrette que ce diagnostic ne soit pas plus « *territorialisé* » afin d'identifier clairement les zones les plus fragilisées qui cumulent les difficultés sur les plans économiques, sociaux et environnementaux que l'on évoque, par exemple, le Châtillonnais, le Morvan, le bassin de Cosne – Clamecy, le Charolais ou le Tonnerrois. Or, comment mettre en place une nouvelle politique d'aménagement du territoire sans identifier les secteurs qui souffrent le plus ?

²⁹ Au-delà des 11 thématiques et 8 priorités transversales définies par l'Europe pour la période 2014-2020 rappelées dans ces ateliers et que nous ne développerons pas ici, citons simplement quelques objectifs recherchés dans cette nouvelle programmation tels qu'ils avaient été présentés : *mettre un terme au saupoudrage et à la dilution inutile des subventions européennes, optimiser les investissements publics, concentrer les ressources dans les secteurs les plus prometteurs et dans lesquels les régions disposent d'avantages concurrentiels et diversifier l'économie en pariant sur des secteurs innovants.*

³⁰ Avis du CESER Bourgogne - « Qualité de vie : clé de voûte pour des territoires durables en Bourgogne » - 20 juin 2012.

DES REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL SUR LA CONDUITE DE LA DÉMARCHE ET SA FUTURE MISE EN OEUVRE

➤ Une volonté d'association des acteurs locaux

Le CESER tient à souligner la volonté du Conseil régional d'associer l'ensemble des partenaires institutionnels, dont le CESER, à la construction de ces réflexions, là aussi en totale complémentarité avec les préconisations formulées à plusieurs reprises par le CESER sur ce point. C'est ce qui permet aujourd'hui au CESER de pouvoir présenter un 1^{er} avis sur cette thématique contribuant ainsi à l'élaboration du projet de SRADDT. Le CESER pense néanmoins qu'un temps supplémentaire de partage et de concertation avec les acteurs locaux aurait pu s'avérer utile avant la phase de finalisation qui s'engagera à compter du mois de mai.

Par ailleurs, le Conseil régional a pu librement s'emparer, voire s'inspirer, de l'ensemble des travaux du CESER déjà existant pour construire son projet de SRADDT. Nous soulignerons plus particulièrement, au-delà des divers avis rendus par le CESER, la concomitance entre :

- la production de son document final par la Section Prospective du CESER « Bourgogne 2030 » le 26 septembre 2013,
- et l'engagement par le Conseil régional des premières réflexions « partagées » avec les acteurs locaux sur les orientations du SRADDT lors de l'Instance régionale de concertation (IRC) du 9 décembre 2013.

➤ Quid de la politique d'aménagement du territoire menée sur la période 2007-2013 ?

Si l'absence de SRADDT a particulièrement été soulignée depuis quelques années par le CESER, nous savons néanmoins qu'une politique d'aménagement du territoire existait bel et bien sur la période 2007-2013. Cette politique se matérialisait notamment via le CPER 2007-2013, les programmes opérationnels européens, la politique de contractualisation du Conseil régional avec les territoires (Pays, Agglomérations, Villes d'appui...) et via les dispositifs d'intervention du Conseil régional non contractualisés (haut débit, villages avenir...). Or, le CESER regrette que ce projet fasse table rase de cet « historique » et particulièrement de son évaluation et des enseignements qui ont pu en être tirés.

Si les diagnostics se sont multipliés sur la période 2013-2014, les documents d'évaluation manquent cruellement, ce que le CESER a eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises³¹.

➤ Quelle articulation de cette stratégie avec les « nouveaux » outils qui se mettent en place pour la période 2014-2020 ?

Evidemment, et le CESER l'a lui-même rappelé, il ne faut pas confondre « stratégie » et « outils ». Mais la question de l'articulation de ces deux éléments³² doit cependant être posée à ce stade. Elle semble floue en l'état actuel des choses du fait même d'un calendrier particulièrement contraint. Or, il est fondamental pour le CESER que le projet de SRADDT fasse état, **au moins a minima**, de l'articulation possible que le Conseil régional compte faire entre cette stratégie et les outils évoqués précédemment (y compris si possible dans les politiques sectorielles régionales)³³.

³¹ La nouvelle programmation des fonds européens va nettement bouleverser les habitudes sur ce point compte tenu de l'importance accordée à la performance et aux résultats sur la nouvelle période qui s'engage.

³² Dans le rapport sénatorial « Pour une relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales : vers une nouvelle génération de contrats », Georges LABAZEE souligne l'enjeu tout aussi important d'une « articulation des futurs CPER avec les autres instruments d'aménagement du territoire tels que les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), en prévoyant notamment pour chaque contrat un document qui en explicite les modalités ».

³³ C'est d'ailleurs ce que faisait le projet de SRADDT de 2009 qui faisait état dans ses orientations des instruments de politique publique mis à contribution.

A défaut, le CESER propose qu'en complément du SRADDT, le Conseil régional réalise un « **volet opérationnel** » qui constituerait une annexe au SRADDT. Il regrouperait, dans une forme synthétique et indicative, l'ensemble des « outils » et des financements (au moins les grandes masses) qui participent de la mise en œuvre de cette stratégie en Bourgogne. Il s'agirait d'une réelle preuve d'innovation dans la recherche souhaitée par le SRADDT d'un « *renouvellement de la gouvernance régionale* ».

Précisons également que le CESER devrait se pencher successivement sur ces outils et rendre des avis spécifiques sur plusieurs d'entre eux notamment le prochain CPER 2014-2020. En effet, son « *volet territorial* » est en lien direct avec l'aménagement du territoire et donc les enjeux du SRADDT. Le CESER devra veiller à travailler en complémentarité sur les thématiques de cette stratégie régionale et sur les outils qui seront mis en œuvre.

➤ **Quid du Schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) de la Bourgogne ?**

Le CESER note l'absence de référence au Schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) dont l'intégration au SRADDT est pourtant prévue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : « *Le schéma régional des infrastructures et des transports constitue le volet « Infrastructures et transports » du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu à l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. La région, en association avec l'Etat, dans le respect des compétences des départements, et en concertation avec les communes et leurs groupements, est chargée de son élaboration* ».

Le SRIT du Conseil régional de Bourgogne date de juin 2007. Le CESER s'interroge sur l'absence de référence à l'éventuelle mise à jour de ce document.

➤ **Quel partage du SRADDT entre les acteurs de Bourgogne ?**

Le projet de SRADDT de 2009 résumait bien cet enjeu : « *si les collectivités s'accordent sur quelques enjeux fondamentaux pour l'avenir de la Bourgogne, alors la convergence de leurs moyens politiques sur ces enjeux fonde une « force de frappe » considérable. C'est cette possibilité de convergence qui est recherchée à travers la SRADDT. La SRADDT n'est pas seulement une stratégie de l'institution régionale, mais une stratégie de la Bourgogne dans son ensemble. Elle prendra corps, à l'évidence, si les politiques publiques territoriales convergent sur les principaux enjeux qu'elle propose. Dans une période où la présence de l'Etat comme puissance publique éminente sur les territoires n'est plus assurée, seule la convergence des politiques publiques territoriales permettra d'assurer la cohérence et l'effectivité des choix stratégiques. A travers la SRADDT, devront donc émerger des modalités plus précises de concertation et de coordination des différentes collectivités* »³⁴.

L'exigence devrait être la même en 2014. Comme déjà évoqué précédemment, l'un des enjeux dans l'élaboration du nouveau SRADDT est que « *chaque acteur en région fasse siennes les orientations stratégiques du SRADDT et prenne part, aux côtés de la Région, à sa mise en œuvre* ». L'ambition est nécessaire mais, au-delà des mots, le CESER se demande aujourd'hui ce qui peut garantir l'effectivité d'un tel engagement du fait, par exemple, qu'il n'y a pas de signature commune du document.

Pour le CESER, il conviendrait déjà de cibler ces « *acteurs* » qui pourront venir renforcer cette « *force de frappe* » régionale.

En effet, peut-on aujourd'hui travailler sur le SRADDT et sur sa mise en œuvre sans cibler les partenaires incontournables du Conseil régional ? Quelle sera la place dans ce processus des « *grandes collectivités territoriales* » de la Bourgogne (les quatre Conseils généraux et les neuf « *agglomérations* » de la

³⁴ Conseil régional de Bourgogne - SRADDT – Propositions d'orientations – 1^{er} semestre 2009.

Bourgogne : Dijon, Sens, Auxerre, Beaune, Chalon-sur-Saône, Mâcon, Montceau-les-Mines, Le Creusot et Nevers) ? Comment envisager que ce « socle » de collectivités fasse « cause commune » sur ce SRADDT ? Seront-elles les seules à devoir être intégrées dans cette dynamique ? Au final, de qui dépendra la responsabilité de la réussite du SRADDT et de sa mise en œuvre ? Dépendra-t-elle du seul Conseil régional de Bourgogne ?

➤ *Convergence d'analyse entre le CESER et le Conseil régional sur certains « risques » encourus par la Bourgogne*

L'ensemble des enjeux et orientations identifiées par ce SRADDT, mis en parallèle avec le diagnostic global régional, fait apparaître leurs fortes corrélations avec les travaux du CESER et plus particulièrement ceux de la Section Prospective et de son Scénario n° 1 : « *La Bourgogne au fil de l'eau... Chronique d'un éclatement annoncé* » présenté en septembre 2013. Nous reprendrons simplement quelques éléments synthétiques pour donner un ordre d'idée quant à cette convergence (sans entrer plus en avant dans une analyse qui pourra être opérée ultérieurement) :

« La Bourgogne ne réussit pas à échapper aux forces qui l'entraînent vers ce qui semble être son destin : une région éclatée, dépendante, secondaire et en déclin. Elle n'arrive pas à surmonter les contraintes ni à inverser les tendances qui pèsent sur elle. Elle connaît une crise d'identité et de cohésion. Dans un contexte mondial qui exacerbe la compétition entre les territoires, un contexte national qui pousse à la concentration des populations et des activités et un contexte interrégional qui favorise l'éclatement de la région, les déséquilibres s'accroissent entre les territoires. La fracture se renforce non seulement entre les agglomérations et les campagnes, mais aussi entre les villes moyennes ou petites et la capitale régionale. La désertification rurale s'aggrave et les services publics et privés s'y effilochent. La société bourguignonne vieillit inexorablement sous le triple effet du ralentissement démographique, de la fuite des jeunes et du développement d'une vocation à devenir « la maison de retraite » des régions urbanisées, qui gagne la région. L'innovation et la recherche régressent dans la région. Le déclin industriel se poursuit et la région perd ses activités de transformation. En matière culturelle, la région se réfugie dans son glorieux passé, sans pour autant trouver le moyen d'entretenir régulièrement un patrimoine exceptionnel. Une crise de la gouvernance et de la société : notamment en raison de sa tradition individualiste qui se manifeste à tous les niveaux de responsabilité. Faute d'une volonté politique partagée, sans projet fort, la Bourgogne ne maîtrise pas son destin. Elle se contente désormais d'un développement généré plus par ses régions périphériques que par sa dynamique propre. De ce fait, la Bourgogne et ses citoyens subissent et s'adaptent au contexte évolutif, moins par démarche politique volontaire que par l'effet de micro-initiatives venant des acteurs de la société. Les collectivités territoriales, dont les ressources financières ont été réduites, peinent à impulser des projets et des politiques propres à maintenir la cohérence régionale et l'équilibre des territoires. La Région perd en partie son rôle régulateur vis-à-vis des autres collectivités. Le développement de l'intercommunalité mais aussi des logiques de « pays » ou départementales l'emportent sur le souci de la cohérence régionale : chacun joue son jeu. La région perd progressivement son unité et sa cohérence. Elle devient une réserve écologique, une région tranquille du bien vivre et de la bonne chère, resserrée autour de son vignoble, « Bourgogne musée » fière de sa continuité. Bref, la Bourgogne qui s'espère « éternelle » et qui se complaît à vivre sur ses acquis ».

Sur ce scénario, la Section Prospective ajoutait :

« La Bourgogne, telle que chacun la conçoit aujourd'hui, est confrontée à une crise de cohésion et d'identité qui se décline en crise économique, sociale, culturelle, territoriale. Ce scénario « au fil de l'eau » est réaliste, donc possible, voire probable ! Faut-il rappeler les faiblesses intrinsèques de notre région Bourgogne ? La Bourgogne ne maîtrise plus son destin : le constat a le mérite de la clarté. Ce scénario constate simplement un risque fort d'affaiblissement et une possible paralysie de ces institutions. Affaiblissement en particulier dans les domaines de compétence traditionnelle tels que aménagement du territoire, développement économique, coopération interrégionale, culture, tourisme du fait du manque de ressources des acteurs publics ; paralysie peut-être due à la neutralisation de ces acteurs aux compétences entremêlées et aux ambitions concurrentes.

Les 3 axes stratégiques du Scénario dessinent des évolutions positives et originales pour la Bourgogne, mais le chemin ainsi tracé n'est pas sans incertitude ni sans risque. Les principaux nous semblent être les suivants :

- *Les résistances et les rivalités des hommes : les porteurs de projets se heurtent bien souvent au scepticisme, aux prés-carrés, aux « egos » des uns et des autres.*
- *La multiplicité des acteurs porteurs de projets de territoires apporte sans doute un « plus » (dynamisme, initiatives) mais elle est potentiellement facteur d'affaiblissement, voire de blocages : vaines compétitions entre territoires, difficultés de dépasser une approche partielle (parcellaire ?) des enjeux, pas ou peu de mise en cohérence au-delà du territoire et surtout, grande difficulté pour construire une vision prospective intrarégionale.*

Les prochaines années seront certainement marquées par de fortes évolutions des structures de gouvernance, pour des raisons purement politiques mais aussi à cause de l'impérative « optimisation » des budgets et des financements publics ».

➤ **L'évaluation du SRADDT**

Enfin, le CESER sera attentif au dispositif que le Conseil régional prévoira de mettre en place pour le suivi/ajustement du SRADDT tout au long de sa mise en œuvre. Le projet de SRADDT de 2009 allait plus loin en la matière : « à travers la SRADDT, et l'ébauche de « résultats attendus », s'esquisse une stratégie d'évaluation des politiques publiques en région. Dans sa version finale, la SRADDT comportera un dispositif d'évaluation régulier, permettant non seulement de mesurer les résultats et leurs impacts, mais aussi d'ouvrir largement le débat sur la pertinence des choix des politiques publiques ». Le CESER espère trouver le même engagement dans le nouveau SRADDT de 2014 en cours de construction.

Ce premier avis ne constitue qu'une première étape de réflexion pour le CESER. Un deuxième travail s'engagera lorsque le Conseil régional communiquera son projet de SRADDT. Le CESER pourra alors se prononcer sur les orientations détaillées qui seront présentées en s'appuyant sur les réflexions déjà réalisées par l'ensemble de ses commissions thématiques. Ce deuxième travail permettra également de voir dans quelles mesures les remarques formulées par le CESER à ce stade auront trouvé des réponses satisfaisantes.

AVIS ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ

EXPLICATION DE VOTE



Intervention d'André COLIN au titre de la CGT

« Pour la CGT, le SRADDT s'élabore dans un contexte particulier de crise économique et financière durable, un taux de chômage élevé en Bourgogne, une baisse programmée des ressources pour les collectivités territoriales.

Sans que le Conseil régional ne puisse en être tenu seul responsable, les inégalités entre territoires bourguignons et entre individus n'ont cessé de croître, la précarité et l'exclusion perdurent, il est toujours difficile pour les citoyens et les salariés de se déplacer ou de se loger de façon décente, les problèmes sociaux et environnementaux sont pointés mais les grands projets d'infrastructures de transport restent dramatiquement absents du projet au regard de la rareté budgétaire (A77, VFCEA, RCEA...).

La politique d'aménagement du territoire mise en œuvre depuis plusieurs décennies, loin de viser un développement économique équilibré et harmonieux des territoires, la cohésion sociale et la solidarité nationale, a renforcé les inégalités ainsi que les mises en concurrence des territoires et des salariés. Ces réalités incarnent la hausse du chômage, de la précarité et de la pauvreté.

La réforme territoriale (acte III de décentralisation) risque de voir s'opposer les collectivités entre elles sur l'attribution de certaines compétences. De son issue va dépendre le choix entre solidarité territoriale ou compétition entre les territoires, déjà amorcée avec la loi sur la métropolisation.

Pour la CGT, il faut un renouveau de la politique nationale d'aménagement du territoire, conduite sur le long terme par un Etat stratégique, organisée autour de trois objectifs que sont le renforcement de l'attractivité globale de tous les territoires, un haut degré de redistribution des PIB marchand et non marchand, la réponse à l'aspiration des femmes et des hommes à une meilleure qualité de vie dans les territoires où ils résident, en cohérence avec les quatre départements qui composent notre région Bourgogne.

Pour la CGT, le SRADDT doit répondre à ces objectifs. Or dans son diagnostic, on relève un grand absent : les services publics, leur place et leur rôle dans le maillage territorial à proximité des citoyens.

Au nom de la CGT, nous ferons quelques propositions :

- redonner à l'Etat et à la puissance publique les moyens d'une vision prospective ainsi que des leviers pour déployer et territorialiser des politiques répondant à l'intérêt général et adossées à des services publics renforcés.
- refonder la fiscalité autour des valeurs d'égalité en réhabilitant la progressivité de l'impôt sur le revenu, de justice en partageant l'effort contributif entre les différents agents économiques (particuliers, entreprises, indépendants, sociétés et autres groupements, etc...) et les diverses opérations économiques (revenus, valeur ajoutée mais aussi transactions boursières, transmission et détention de patrimoine), afin de retrouver un consentement à l'impôt de tous les citoyens, gage d'une véritable démocratie.
- établir de nouvelles relations entre l'Etat et les diverses collectivités publiques.

- évaluer les politiques publiques au regard des critères de développement humain durable et d'accès aux droits fondamentaux. Conforter la démocratie représentative à l'image du corps électoral et créer des droits syndicaux interprofessionnels pour les syndicats de salariés.
- évaluer l'impact des privatisations et des délégations de service public, favoriser la réappropriation publique quand l'intérêt général le justifie. Abandonner la MAP, ersatz de la RGPP et fossoyeur de la fonction publique et du service public. Restaurer la confiance entre les citoyens et leurs administrations.

Pour finir, ce projet d'avis déplore l'abandon de la version de la SRADDT 2009 et formule plusieurs remarques sous forme interrogative que la CGT partage en partie.

Malgré ces restrictions, le groupe CGT votera ce projet d'avis. »



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

« LE NOUVEAU SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT
ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE
(SRADDT) DE BOURGOGNE :

UNE CONTRIBUTION POUR ENRICHIR LE PROJET
RÉGIONAL »

AVIS

présenté par

Annick GUYENOT

COMMISSION N°1

Aménagement du territoire et agriculture

SEANCE PLENIERE DU 26 JUIN 2014

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| SOMMAIRE | 1 |
| LE CONSEIL REGIONAL A-T-IL PRIS EN COMPTE LES REMARQUES FORMULEES PAR LE CESER DANS SON AVIS DU 13 MARS 2014 ?..... | 5 |
| REMARQUES GENERALES SUR LE PROJET DE SRADDT..... | 7 |
| LES 3 ORIENTATIONS DU SRADDT | 10 |
| LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE | 25 |
| CONCLUSION : LA BOURGOGNE A BESOIN D'UN ELECTROCHOC !..... | 28 |



COMMISSION N° 1
« AMENAGEMENT DES TERRITOIRES, AGRICULTURE »

- Président :*** Christophe MONOT, représentant des Jeunes agriculteurs de Bourgogne
- Vice-Présidente :*** Evelyne GUILLON, représentante de la Fédération régionale des chasseurs de Bourgogne
- Secrétaire :*** Christine JORIS, représentante de l'Union régionale des syndicats CGT-FO
- Membres :***
- Michel BALDASSINI, représentant du Bureau interprofessionnel des vins de Bourgogne (BIVB)
- Jean-Bernard BOURDOT, représentant de la Coordination rurale
- Jean-Pierre CONDAMINE, représentant de la Chambre régionale d'agriculture (CRA)
- Nicole CHEVIGNARD, représentante de l'Union régionale des ingénieurs et scientifiques de France (URIS)
- Nadine DARLOT, représentante de la Chambre régionale d'agriculture (CRA)
- Isabelle GARNIER, représentante de la Fédération régionale des coopératives agricoles
- Annick GUYENOT, représentante du Comité régional CGT
- Sabine TROUSSEAU, représentante de l'Union régionale des syndicats CFDT
- Membre associé :*** Michel MORINEAU, représentant le Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP)



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

Commission n° 1
« Aménagement des territoires et agriculture »

Auto-saisine

« Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) de la Bourgogne »

Rapporteur : Annick GUYENOT

Cahier des charges

1 - Contexte de la saisine : un SRADDT réclamé de longue date par le CESER Bourgogne

Depuis 2008 et à plusieurs reprises, la Commission n° 1 a appelé de ses vœux la mise en place d'une véritable stratégie régionale en matière d'aménagement de nos territoires¹. Par délibération du 14 et 15 janvier 2013, la Région Bourgogne a entériné le principe de l'élaboration d'un nouveau Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). La présentation du SRADDT va ainsi constituer un aboutissement, sur la période 2007-2013, des réflexions de la Commission n° 1 qui a pu successivement étudier l'organisation et la gouvernance territoriale et la nécessité de valoriser toutes les richesses de nos territoires qu'elles soient forestières, agricoles ou culturelles².

La Commission n° 1 a donc souhaité se pencher sur l'analyse de ce SRADDT dont les premiers éléments ont été dévoilés début 2014. Son travail s'est inscrit dans le cadre de la note du Président relative au SRADDT du 14 janvier 2014 transmise à l'attention des Présidents de commission (*cf. annexe*).

Sur cette base, la Commission a ainsi élaboré un premier avis, adopté à l'unanimité lors de la séance plénière du 13 mars 2014. Cet avis a constitué une première étape de réflexion pour le CESER. L'objet de ce premier avis portait sur la présentation des éléments de contexte liés à la démarche et aux objectifs fixés par le Conseil régional en la matière. Il s'agissait également d'apporter quelques éléments de réflexion quant au diagnostic réalisé par le Conseil régional de la situation de la Bourgogne d'aujourd'hui. Enfin, cet avis permettait de formuler un certain nombre de remarques globales quant à la conduite de ce projet et à sa future mise en œuvre. Ces éléments ne seront pas répétés ici.

¹ Avis du CESER Bourgogne « Etat des lieux et avenir de la politique des Pays » - 3 février 2009 et « Qualité de vie : clé de voûte pour des territoires durables en Bourgogne » - 20 juin 2012.

² Référence à l'avis du CESER Bourgogne « Qualité de vie : clé de voûte pour des territoires durables en Bourgogne » du 20 juin 2012 qui soulignait l'importance, pour le développement d'un territoire, du « dynamisme identitaire et culturel » : « le dynamisme d'un territoire ne se mesure pas uniquement au nombre d'entreprises créées ou aux mètres-carrés de surfaces commerciales construites. C'est aussi la synthèse de nombreux autres facteurs : culturels, identitaires, historiques, démographiques... qu'il est essentiel de prendre en compte pour assurer sur le long terme le développement d'un territoire ».

2 - Champ et objectifs de la saisine

Comme prévu, la Commission n° 1 souhaite engager dès maintenant son deuxième travail sur ce SRADDT et plus précisément sur ce qui constituera la charte régionale d'aménagement³.

Cet avis vise à fournir au Conseil régional de Bourgogne une réflexion et des propositions quant à son projet de SRADDT en se basant sur les 3 grandes orientations retenues par le Conseil régional :

- Organisation spatiale,
- Attractivité résidentielle et économique,
- Gouvernance et coopérations.

Cet avis sera un avis sur le contenu du SRADDT. L'analyse de ce SRADDT devra permettre de répondre notamment aux questions suivantes :

- Prend-il en compte les remarques/propositions déjà formulées dans l'avis du 13 mars ?
- Quels « nouveaux » éléments apparaissent ?
- Répond-il aux interrogations et aux attentes du CESER ?
- Répond-il aux propres ambitions affichées du Conseil régional ?

Il est à noter que les travaux de la Commission n° 6 sur les fonds européens et le prochain CPER 2014-2020 et de la Commission n° 4 sur l'habitat sont complémentaires de ce travail. C'est notamment le cas de l'habitat puisque le SRADDT devrait comporter « un volet spécifique « habitat » qui constituera le Schéma régional de l'habitat⁴ ». La Commission n° 1 n'abordera donc pas dans le détail cette question de l'habitat.

3 - Modalités de travail : un travail en amont

Le calendrier du Conseil régional, si l'on en croit son site internet, serait le suivant :

- Validation du projet de SRADDT en mai⁵,
- Concertation officielle avec les acteurs régionaux (dont le CESER) de mi-mai à septembre,
- Mise à disposition du projet au public de septembre à octobre,
- Approbation du SRADDT par l'assemblée régionale en novembre 2014.

Sur la base de ce calendrier, la Commission n° 1 travaillera de la façon suivante :

- Dans une première phase, il s'agit pour la Commission d'étudier dans la foulée de l'avis du 13 mars les 3 grands enjeux du SRADDT tels qu'ils ont été présentés par le Conseil régional.

Ce travail prendra appui, comme l'avis du 13 mars, sur :

- Les éléments de réflexions recueillis lors des divers ateliers territoriaux organisés sur le territoire régional en juillet 2013 et janvier 2014 ainsi qu'à l'Instance régionale de concertation (IRC) du 9 décembre 2013, réunions auxquelles plusieurs Conseillers du CESER ont pu participer,
- Le diagnostic territorial du SRADDT réalisé en 2013,

³ Rappelons qu'un SRADDT se décompose en 3 parties : un document d'analyse prospective établissant un diagnostic de l'espace régional à 20 ans, une charte régionale d'aménagement définissant les orientations à 10 ans et des documents cartographiques qui sont une traduction spatiale de la charte régionale - Source : site internet du Conseil régional de Bourgogne.

⁴ Première instance régionale de concertation du SRADDT, 9 décembre 2013.

⁵ Le CESER avait été informé que le Conseil régional ne présenterait pas le projet de SRADDT en mars comme initialement prévu mais en mai 2014, décalant ainsi l'ensemble de son organisation.

- Le document du Conseil régional de Bourgogne « SRADDT : pistes d'enjeux et d'orientations stratégiques » de décembre 2013 transmis par le Conseil régional,
 - La présentation de ces éléments par Jérôme DURAIN, Vice-président du Conseil régional de Bourgogne, lors de la séance plénière du CESER du 9 janvier 2014.
 - Les contributions des autres commissions du CESER.
- Dans une seconde phase, la Commission prendra en compte le projet de SRADDT lui-même qui devrait donc être dévoilé au mois de mai.

Ainsi, lorsque le Conseil régional communiquera ce projet, et plus particulièrement la charte régionale d'aménagement, la Commission pourra se prononcer sur ce document en s'appuyant sur ses propres réflexions et celles de l'ensemble de ses commissions thématiques.

Le Conseil régional pourra alors prendre en compte, le cas échéant, les remarques formulées par le CESER pour amender son projet dont le texte définitif devrait être présenté en novembre 2014. Le CESER pourra alors se prononcer une dernière fois sur ce SRADDT dans le cadre de la saisine légale et formuler ainsi son avis définitif.

4 - Echéances : calendrier de travail de la Commission n° 1 pour une présentation du projet d'avis lors de la séance plénière du CESER du 26 juin 2014

3 et 15 avril : préparation du projet d'avis sur la base des 3 grandes orientations du SRADDT et des contributions des Commissions.

13 et 22 mai : modification du projet d'avis SRADDT sur la base de l'examen du projet de SRADDT présenté par le Conseil régional lors de sa plénière du 12 mai.

3 juin : validation définitive du projet d'avis « SRADDT » pour un envoi aux Conseillers du CESER le 13 juin.

5 - Suivi de la saisine : un suivi transversal

L'aboutissement de ce travail ne constitue pas une fin. Cela ouvre au contraire, pour cette mandature, une nouvelle période de réflexions pour le CESER sur le contenu et la mise en œuvre effective du SRADDT sur laquelle les Commissions devraient s'interroger dans le cadre de leurs futurs travaux.

La Commission n° 1 déterminera, pour ce qui la concerne, les sujets prioritaires à évaluer. A charge pour les autres Commissions d'assurer un suivi dans leurs propres champs de compétence (habitat, politique de la ville, économie, transports...).

LE CONSEIL REGIONAL A-T-IL PRIS EN COMPTE LES REMARQUES FORMULEES PAR LE CESER DANS SON AVIS DU 13 MARS 2014 ?

➤ Quid de la politique d'aménagement du territoire menée sur la période 2007-2013 ?

La crainte soulignée au mois de mars se confirme. Le CESER regrette donc encore que ce projet fasse table rase de l'« historique » de la politique d'aménagement du territoire de la période 2007-2013, et particulièrement de son évaluation et des enseignements qui ont pu en être tirés.

➤ Quid du Schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) de la Bourgogne ?

Le CESER s'interrogeait sur l'absence de référence à l'éventuelle mise à jour du SRIT du Conseil régional de Bourgogne qui date de juin 2007. La Charte du SRADDT fait cette fois mention de ce document et précise que son intégration au SRADDT est prévue par la loi mais ne va pas plus loin. La question reste donc posée : le Conseil régional de Bourgogne va-t-il réaliser son SRIT et, si non, pourquoi ? Cela aurait dû être explicité dans cette Charte.

➤ Suivi et évaluation du SRADDT

Le suivi et l'évaluation du SRADDT faisait partie des 5 principes fondamentaux qui ont guidé le Conseil régional dans cette démarche. En l'état actuel, le dispositif proposé repose sur 3 axes :

- La définition de grands indicateurs permettant de « qualifier les objectifs à atteindre » et de « suivre l'évolution de la situation régionale »,

Pour le CESER, ces indicateurs auraient peut-être dû être identifiés à ce stade. Aussi, la question se pose de savoir quand et comment cela va se construire concrètement. De plus, ce travail pourrait être intéressant mais dans quel but sera-t-il mené ? En quoi impactera-t-il le SRADDT ? S'agit-il d'éventuelles « mises à jour », voire de réorientations sur certains points ? Le CESER attend quelques précisions sur ce point.

- La mise en place d'un groupe de prospective en lien avec l'Université et le CESER qui assurera une « fonction de veille et d'observation et mettra en évidence les signaux faibles et les enjeux à prendre en compte dans la stratégie régionale »,

Le CESER s'interroge particulièrement sur ce point. Est-ce utile ? N'est-ce pas à l'ensemble des services du Conseil régional, en lien éventuellement avec le CESER, d'assurer cette fonction de veille des évolutions de la situation régionale ? Le CESER a déjà une Section Prospective sur laquelle le Conseil régional peut s'appuyer et ne voit pas l'intérêt de mettre en place une nouvelle structure de réflexion. Le CESER aurait souhaité connaître les attentes du Conseil régional en la matière avant de les découvrir en l'état dans ce SRADDT.

- Une Conférence permanente des territoires et des Assises régulières

S'agit-il de la future Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), ce dont doute le CESER ? Mais alors qu'est-ce que cette Conférence ? Quel sera son rôle, sa composition, son utilité ? De plus, les assises sont un lieu de débat et de discussion mais ni un lieu ni un instrument d'évaluation des politiques publiques. Un outil véritable d'évaluation doit permettre, si nécessaire, une réorientation en cours d'application du programme et prévoit au moins un bilan d'étape à mi-parcours. Ainsi, le CESER souhaiterait que soit intégrée dans la Charte la nécessité de procéder, quoi qu'il arrive, à un point d'étape en 2017 (grosso modo à mi-parcours de la période emblématique « 2014-2020 », même si le SRADDT n'est pas stricto sensu lié à cette période).

Globalement, le CESER attendait une autre ambition en matière de suivi et d'évaluation du SRADDT. Il faut souligner la nécessité de lier dès le départ la construction/élaboration d'un projet et le processus de suivi et d'évaluation qui l'accompagne. Cela aurait dû se faire pour le SRADDT. De

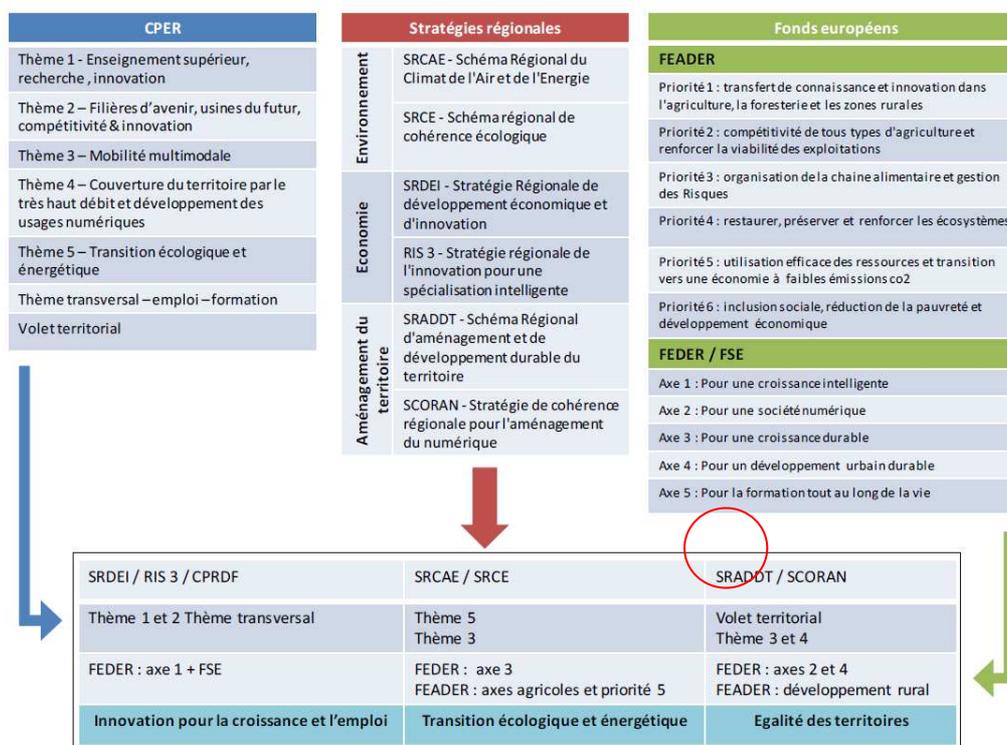
plus, le projet de SRADDT de 2009 allait plus loin : « à travers la SRADDT, et l'ébauche de « résultats attendus », s'esquisse une stratégie d'évaluation des politiques publiques en région. Dans sa version finale, la SRADDT comportera un dispositif d'évaluation régulier, permettant non seulement de mesurer les résultats et leurs impacts, mais aussi d'ouvrir largement le débat sur la pertinence des choix des politiques publiques ». Le CESER déplore l'aspect particulièrement succinct des éléments présents, alors même que le processus d'évaluation aurait pu faire partie des éléments qui pouvaient concourir à « réinventer » la gouvernance régionale telle que souhaitée par ailleurs dans ce SRADDT. Le CESER a une nouvelle fois l'impression que le suivi et l'évaluation seront encore le parent pauvre de la démarche.

➤ Quelle articulation de cette stratégie avec les « nouveaux » outils qui se mettent en place pour la période 2014-2020 ?

Le CESER souhaitait que le projet de SRADDT fasse état, **au moins a minima**, de l'articulation possible que le Conseil régional compte faire entre cette stratégie et les outils évoqués précédemment (y compris si possible dans les politiques sectorielles régionales)⁶. A défaut, le CESER proposait qu'en complément du SRADDT, le Conseil régional réalise un « **volet opérationnel** » qui aurait constitué une annexe au SRADDT. Il aurait regroupé, dans une forme synthétique et indicative, l'ensemble des « outils » et des financements (au moins les grandes masses) qui participent de la mise en œuvre de cette stratégie en Bourgogne. Il s'agirait d'une réelle preuve d'innovation dans la recherche souhaitée par le SRADDT d'un « renouvellement de la gouvernance régionale ».

Le Conseil régional a fait le choix d'évoquer, a minima, la mise en œuvre opérationnelle (p. 55 à 58). Cela a donc le mérite d'être présent. Nous reviendrons sur ces aspects plus loin dans cet avis.

Le CESER propose néanmoins à ce stade d'intégrer le schéma ci-dessous. Grâce à lui, le Conseil régional pourrait expliciter sa Charte en détaillant les axes opérationnels du prochain CPER 2014-2020, des Fonds européens (FEDER, FEADER, FSE) et des autres stratégies du Conseil régional en lien direct avec la mise en œuvre de chacune des orientations du SRADDT.



⁶ C'est d'ailleurs ce que faisait le projet de SRADDT de 2009 qui précisait dans ses orientations les instruments de politique publique mis à contribution.

REMARQUES GENERALES SUR LE PROJET DE SRADDT

Avant d'évoquer les 3 orientations du SRADDT, le CESER fera part de son ressenti global sur ce projet.

- **Un important travail qui expose quelques points essentiels**

Le CESER souligne l'important travail réalisé par le Conseil régional pour déboucher sur le document présenté et a conscience des efforts qui ont dû être réalisés pour fixer cette stratégie en prenant appui sur les ateliers territoriaux organisés sur différents territoires de Bourgogne.

Au-delà, l'impression dégagée est celle d'un SRADDT « à réaction » visant à inverser des tendances que le CESER peut difficilement qualifier de « découvertes ». Que l'on évoque la crise majeure dans laquelle nous sommes plongés depuis 2008 ou les faiblesses structurelles de la Bourgogne, elles sont déjà largement connues. Le constat pour la Bourgogne est toujours le même : des forces et des richesses connues et reconnues de tous que l'on ne sait pas exploiter à leur plein potentiel⁷. Rien de neuf donc à ce sujet.

Le SRADDT a cependant le mérite d'écrire « noir sur blanc » l'explication sur ce « mystère bourguignon » par rapport à d'autres régions :

- le peu de solidarités territoriales réellement construites, le diagnostic du SRADDT soulignant le « *retard* » des acteurs en termes d'organisation et de stratégies collectives » ou encore le fait que les modes d'organisation des acteurs sont « *en retard* ».

La suite est alors logique et constitue le cœur du SRADDT : nécessité de « *penser l'aménagement du territoire à de nouvelles échelles* », « *d'encourager, de structurer et de généraliser* » les coopérations, d'abandonner « *la poursuite des stratégies et des modes d'action du passé* », de choisir le « *jeu de coopération territoriale et l'organisation en réseaux* » plutôt « *qu'à une concurrence permanente pour la captation des services* »... Autrement dit, « se serrer les coudes » dans une période de crise majeure.

Mais le CESER va plus loin. Au-delà de la faiblesse des solidarités territoriales entre les acteurs institutionnels et politiques, c'est à un manque historiquement plus profond auquel nous devons faire face : la faiblesse globale d'une culture de la solidarité en Bourgogne. C'est donc à une véritable rupture avec les stratégies et les pratiques antérieures des acteurs de la région que le CESER appelle et auquel doit répondre ce SRADDT.

Si pour le CESER, « réagir » pour inverser des tendances qui impactent négativement la Bourgogne est une nécessité, « reprendre l'initiative » pour anticiper l'avenir en est une autre. Or, le CESER s'interroge : comment le SRADDT peut-il constituer le bon outil qui permettra de fédérer les énergies, de forger une nouvelle culture de la solidarité et des coopérations entre acteurs bourguignons ? Cet outil sera-t-il suffisant pour permettre au Conseil régional de Bourgogne de créer une nouvelle dynamique fondée sur ces valeurs de solidarité et de cohésion dans l'intérêt de l'avenir des citoyens de nos territoires ?

Le SRADDT a un second mérite. Il permet également d'affiner les analyses du Conseil régional en matière d'habitat et le CESER souligne cet aspect positif du travail⁸.

- **Un SRADDT qui reste globalement peu lisible dans la structuration de ses 3 orientations**

Les orientations détaillées dans la Charte sont aujourd'hui difficilement lisibles pour le CESER.

⁷ P. 9 notamment : « les potentiels de développement sont considérables en Bourgogne ». On peut évoquer aussi l'étude INSEE publiée dans le Bourgogne Dimensions n° 201 de juin 2014 « 20 ans de croissance économique : profil d'activités et démographie freinent le dynamisme de la Bourgogne ».

⁸ Alors même que le volet « habitat » constitue pourtant une « *spécificité* » du SRADDT selon le Conseil régional.

Pour faciliter les échanges et la clarté des débats, le CESER en propose une relecture synthétique qui bouscule les 3 orientations présentées par le Conseil régional en les reformulant autour de 3 propositions principales (reprenant les stricts éléments contenus dans le projet présenté) :

Proposition n° 1 : renforcer l'attractivité de la Bourgogne : axe très large puisqu'il faut agir « *sur tous les leviers de l'attractivité* » via une « *approche globale* » de celle-ci pour construire et promouvoir une « *offre* » Bourgogne attirante pour les populations et les entreprises. Cette priorité correspond à l'orientation n° 2 du SRADDT. Elle contient 2 axes complémentaires :

- ❖ **Attirer des populations (« faire venir » et « faire rester ») (p. 40) :**
 - Mise en place d'une « *politique régionale d'accueil* » qui consiste à définir des « *stratégies locales d'accueil* »,
 - Ces stratégies locales d'accueil s'inscriront dans le cadre d'une « *stratégie commune d'image et de promotion* » à l'échelle régionale.

- ❖ « **Créer de la richesse** » (p. 45) :
 - Attirer les entreprises par la mise en place, par les territoires, d'une « *politique transversale visant à créer un environnement propice au développement d'activités* ».
 - Inscrire les territoires dans la « *performance économique* » via toutes les opportunités possibles sur la base des ressources du territoire et de l'émergence de filières économiques plus intégrées (lien avec la SRDEI) : économie productive (industries, commerces de proximité...), économie résidentielle, économie circulaire, économie sociale et solidaire, silver économie, transition énergétique... Il s'agit de s'inscrire autant dans le cadre de « *marchés à l'export que dans le cadre de circuits de proximité* ». En gros, il s'agit donc que les territoires tirent un profit durable de toutes les opportunités de développement sur l'ensemble des marchés économiques existants.
 - Inscrire les territoires dans une « *dynamique durable* » en misant sur la transition énergétique des territoires et en « *inscrivant la préservation de l'environnement au cœur de la stratégie d'attractivité* » (p. 52).

Pour le SRADDT, c'est bien la « *combinaison* » de la « *performance économique* » et de la « *dynamique durable des territoires* » qui permettra de contribuer à l'objectif d'attractivité.

- Créer de nouvelles stratégies en matière de tourisme « *qui constitue une filière économique majeure en Bourgogne* » (mutualiser, coordonner, communiquer, différencier les offres...) afin de produire une offre touristique plus visible au niveau national et international.

Proposition n° 2 : favoriser une nouvelle organisation territoriale, notamment par un renouvellement des gouvernances locales, en misant sur « *l'innovation et la prise d'initiative des acteurs* » et de « *nouvelles échelles* ». Cette priorité correspond aux orientations 1 et 3 du SRADDT. Il s'agit que chaque territoire, sur de nouvelles échelles (capitale régionale, pôles, systèmes territoriaux et espaces à enjeux), organise les conditions de sa propre attractivité, apportant sa pierre à la construction/réalisation de la 1^{ère} proposition.

Le SRADDT donne alors des indications/conseils/axes d'actions sur les « thématiques » que ces territoires devraient mettre en œuvre : en fonction des territoires concernés, il faut alors agir sur :

- les services à la population (santé...),
- les services aux entreprises,
- la recherche et l'innovation, l'enseignement supérieur,
- la culture et le tourisme,
- les transports et l'organisation des mobilités,
- le développement/étalement urbain via les outils de planification,
- la préservation des espaces naturels et agricoles,
- les conséquences du vieillissement de la population...

Le CESER se pose la question de savoir comment les territoires seront en mesure de percevoir la cohérence de leur propre projet dans un contexte « stratégique » aussi complexe entre les différents plans, schémas, stratégies, cadres d'intervention, tant du Conseil régional que des Conseils généraux et de l'Etat (ex : en matière de santé).

Proposition n° 3 : la politique du logement et de l'habitat (p. 39 et 59). Elle ne constitue pas une orientation dans le SRADDT puisqu'il s'agit d'une « *spécificité* ». Le CESER perçoit pourtant toute l'importance de cette politique. Pourquoi donc ne pas en faire une véritable orientation ? C'est ce que propose le CESER.

LES 3 ORIENTATIONS DU SRADDT

Après ces remarques d'ordre général, passons à l'examen des 3 orientations telles qu'elles sont actuellement développées dans le SRADDT. Elles doivent servir la « vision » suivante pour la Bourgogne

L'ambition pour la Bourgogne à horizon 2030 est de présenter le visage suivant :

- Un territoire régional qui aura retrouvé une attractivité économique et résidentielle, lui ayant permis de renforcer sa capacité à produire des richesses et susciter un désir de vivre et d'entreprendre, tout en maintenant ses équilibres générationnels.
- Un territoire régional sur la voie de la transition écologique et énergétique, assurant un développement de l'économie et de l'emploi.
- Un territoire régional qui prendra appui sur une organisation autour de ses villes et territoires connectés entre eux.
- Un territoire régional plus solidaire et équilibré, construit sur les complémentarités entre ses différents espaces, depuis la métropole régionale forte à une ruralité moderne innovante et créative,
- Un territoire régional ouvert sur les territoires et régions voisines pour des interactions « gagnantes »

Orientation n° 1 dans la Charte du SRADDT : une région polycentrique, des territoires solidaires

- Le choix du Conseil régional en matière d'aménagement du territoire : priorité au développement d'un « maillage polycentrique »

Avant de se pencher sur le contenu de la Charte, il est important de souligner que les documents préparatoires faisaient état d'un certain nombre d'éléments en la matière que l'on ne retrouve pas tout à fait en l'état dans la Charte. L'enjeu majeur était « *d'agir sur les principaux facteurs de fragilités du modèle urbain actuel (la déconnexion entre lieu de résidence et lieu de travail, l'étalement urbain,...), et de renforcer l'armature urbaine régionale, dans toutes ses composantes (capitale régionale, agglomérations, villes moyennes et petites villes), pour en faire un point d'appui du développement et de l'aménagement des territoires. Cette armature doit être le squelette d'un maillage polycentrique de la région où les pôles se voient valoriser leurs fonctions productives, de concentration de services* »⁹. Il était également question de « *recentrer le développement sur les centres urbains et des bourgs, afin de limiter la tendance à la dispersion spatiale (et à l'allongement des distances de déplacement)* »¹⁰. Il ne s'agissait pas d'ouvrir la porte à un développement urbain incontrôlé mais de :

- « *Promouvoir l'organisation économe de l'espace : passer d'une occupation extensive à une optimisation de l'usage de l'espace, maîtriser et recentrer le développement de l'offre résidentielle. C'est aussi travailler sur l'urbanisme et la composition des villes, sur la forme urbaine, pour maintenir des centralités vivantes, configurer les bassins de vie entre différentes tailles de villes....* »
- *Promouvoir et accompagner un urbanisme durable, dans les documents d'urbanisme et dans les opérations d'aménagements ».*

⁹ Conseil régional de Bourgogne - Note « SRADDT : pistes d'enjeux et d'orientations stratégiques » - 17 décembre 2013.

¹⁰ Conseil régional de Bourgogne - Note « SRADDT : pistes d'enjeux et d'orientations stratégiques » - 17 décembre 2013.

Il ne s'agissait pas davantage d'oublier le monde rural et de miser uniquement sur un développement urbain qui se ferait à son détriment. « *L'espace rural s'inscrit comme un territoire en interdépendance avec l'espace urbain. Les territoires ruraux prennent toute leur place, en tant qu'espaces de solidarité, de qualité de vie, et d'attractivité potentielle* ». Les premières orientations stratégiques du SRADDT soulignaient que « *la complémentarité urbain-rural doit constituer une part importante de l'identité bourguignonne* » et que « *cet équilibre est à réinventer. Chaque espace, du cœur de la capitale régionale jusqu'à l'espace rural de faible densité, a un rôle à jouer dans la dynamique régionale* »¹¹.

Les premières orientations du SRADDT subordonnaient donc clairement l'avenir de l'espace rural au développement équilibré de toutes les zones urbaines du territoire¹². On ne retrouve aucun de ces éléments dans l'Orientation n° 1 telle qu'elle est présentée¹³. Le Conseil régional n'aurait-il pas pu reprendre simplement ses formulations claires et explicites des documents préparatoires initiaux ?

Que retrouve-t-on aujourd'hui dans la Charte ? L'impression dégagée est celle d'avoir voulu à tout prix éviter d'utiliser les mots « *rural* » et « *urbain* » pour contourner tout débat en la matière et notamment celui de l'éternelle opposition « *urbain-rural* ». Le SRADDT est établi sur la notion technique évoquée précédemment de « *maillage polycentrique* » du territoire autour de 3 « *nouvelles échelles* » ainsi définies par le Conseil régional¹⁴ :

- **4 types de Pôles (p 24-28)**

« *L'organisation territoriale régionale* » sera fondée sur « *les différents pôles de ce territoire* » et la « *stratégie du SRADDT vise à renforcer le maillage de pôles, et notamment ceux disposant d'un fort pouvoir de structuration* »¹⁵.

En dehors de Dijon qui constitue le pôle « *Capitale régionale* », 4 groupes de pôles sont identifiés :

- les pôles structurants
- les pôles complémentaires
- les pôles intermédiaires
- les pôles de proximité.

« *L'organisation des services (à la population, aux entreprises)* » est définie selon le principe de la « *concentration géographique croissante sur les pôles* ». Les mots d'ordre pour les services sont la « *mutualisation* », une « *organisation plus efficace* », une « *concentration* », une « *optimisation* »... (p. 26-27).

Le CESER souligne que, pour plus de clarté à la lecture, il aurait été intéressant d'indiquer quelles « *villes* » ou « *territoires* » étaient attachés à quels types de pôles, soit dans le tableau p. 25, soit sur la carte p. 26 « *hiérarchisation de l'armature urbaine* », en complément de la liste annexée présente dans le document joint. Le CESER souligne également qu'il s'interroge sur une autre catégorie évoquée à mots couverts dans la Charte¹⁶ et citée plus haut : celle des « *pôles à fort pouvoir de structuration* ». Quels sont-ils ? Quelles différences le Conseil régional établit-il entre ceux-là et les autres ?

¹¹ Conseil régional de Bourgogne - Note « SRADDT : pistes d'enjeux et d'orientations stratégiques » - 17 décembre 2013.

¹² Rappelons également que cette logique globale est pleinement confirmée dans les réflexions en cours sur le CPER 2014-2020. L'une des orientations retient un « *effet d'entraînement de l'armature urbaine sur l'ensemble des territoires bourguignons* » par le biais, notamment, « *d'un renforcement de la place des agglomérations qui contribuent à l'attractivité de la région* ». « *Les territoires ruraux ne peuvent connaître de développement, ni même de maintien de leur dynamique actuelle sans un appui et un adossement aux démarches développées par des pôles urbains* » - CPER 2014-2020 - Stratégie régionale – Volet territorial – février 2014.

¹³ La notion de « *complémentarité urbain - rural* » n'est évoquée que dans l'Orientation n° 2 pour la politique régionale d'accueil, ce qui est peu compréhensible.

¹⁴ Tout cela n'est bien sûr pas neuf. Dès 2000, dans un document de prospective, « *Aménager la France de 2020* », la Datar développait 4 scénarios. Le scénario de « *l'équité* » ou du « *polycentrisme maillé* » avait sa préférence. Il s'appuyait sur des territoires de projets (structures intercommunales, pays, agglomérations etc.), le développement de réseaux de villes et des coopérations interrégionales, autour des grands bassins de peuplement. C'est ce qu'on retrouve peu ou prou dans ce SRADDT.

¹⁵ Notons également les rapprochements de cette orientation du SRADDT avec l'Axe 1 « *développer une économie résidentielle polycentrique avec une capitale forte* » du Scénario n° 2 « *La Bourgogne attractive et du bien vivre ensemble* » de la Section Bourgogne Prospective du CESER. Cet axe identifiait la nécessité de « *réhabiliter et densifier les centres urbains* » et précisait que le « *modèle bourguignon de la ville moyenne et la qualité de vie qui lui est liée, doivent être sauvés et régénérés* ».

¹⁶ Note de bas de page de la Charte p. 24

- 24 systèmes territoriaux (p. 29-30)

Ils constituent l'échelle des « *territoires vécus au quotidien par la population* ». La carte de ces systèmes territoriaux est censée « *constituer une grille de lecture utile du territoire régional, dans la perspective d'une future différenciation des politiques régionales en fonction des caractéristiques et des besoins différenciés des territoires* ». Il est précisé qu'il « *s'agit d'un travail technique qui sert avant tout de base de discussion pour les échanges avec les acteurs locaux, qui vivent au quotidien la réalité du territoire* ».

Le CESER comprend assez difficilement l'intérêt de ces « *systèmes territoriaux* », la question des « *territoires vécus* » ayant déjà été fortement posée pour les périmètres des Pays. S'agit-il de marquer la nécessité de faire évoluer certains de ces périmètres qui ne seraient plus adaptés aux réalités du territoire ? Le CESER souhaiterait que le Conseil régional soit plus précis sur ces « *systèmes territoriaux* ».

La logique entre les pôles et les systèmes territoriaux serait la suivante : « *il s'agit de veiller à l'adaptation et à l'équilibre de l'offre de service à l'échelle de chacun des systèmes territoriaux. Cette approche doit s'accompagner d'une réflexion locale sur la complémentarité de l'offre proposée par les différents pôles au sein du même système territorial* ».

- 5 espaces à enjeux (p. 31-37)

La Région souhaite promouvoir 5 nouvelles échelles pour réfléchir, travailler et mettre en place des solutions adaptées. Ces nouvelles échelles doivent permettre d'associer les acteurs autour de stratégies communes : Arc Urbain, Nord Yonne, Val de Loire Nivernais, Sud Saône-et-Loire et Cœur de Bourgogne.

Le CESER, à ce stade, s'interroge sur l'impression forte d'une complexification des éléments de langage par rapport aux réalités territoriales existantes aujourd'hui. Mélangeons allègrement les villes d'appuis, les Pays, les SCOT, les Pôles, les Systèmes territoriaux, les Espaces à enjeux, les Communautés d'agglomération, les Communautés de communes... et posons-nous la question de savoir si nous disposons d'une vision claire de la future organisation territoriale recherchée par le Conseil régional. Pour le CESER, ce n'est pas en multipliant les « *échelles* » que la Bourgogne grimpera plus haut...

La Charte se croit même obligée de préciser qu'il ne s'agit « *pas d'entraîner une sur-administration du territoire mais une incitation des acteurs à s'organiser en réseaux* ». Le SRADDT évoque également qu'il n'est « *pas question de mettre en place de nouvelles structures ou organisations permanentes qui risqueraient de complexifier inutilement les dispositifs locaux de gouvernance et d'en affaiblir la lisibilité* ».

D'une part, le CESER souscrit bien évidemment à cet objectif et ne comprendrait pas que de nouvelles « *structures* » soient créées mais de quoi est-il alors question ? Le SRADDT évoque des « *formes d'organisation temporaires, souples pour répondre efficacement à une problématique commune à plusieurs acteurs* ». Faire dans le « *sur mesure* » (p. 51). Difficile de faire plus flou. A quoi veut arriver le Conseil régional ? Que les acteurs politiques coopèrent plus fortement entre eux ? Mais n'ont-ils pas déjà tous les outils à leur disposition en 2014 pour le faire ? Cette question est essentielle : sommes-nous juste dans une question de « *mécanique* » territoriale ou dans une problématique presque culturelle de manque de coopération des acteurs bourguignons reconnue et soulignée régulièrement par le CESER dans ses avis ? Les réponses à apporter ne sont pas les mêmes. D'autre part, le CESER souhaiterait que soit clairement identifiés les « *dispositifs locaux de gouvernance* » évoqués.

De façon générale, la clarification du langage s'impose pour éviter d'enfermer le SRADDT dans un habillage formaliste, complexe, imprécis. Ne peut-on remplacer « *maillage polycentrique* » par une notion un peu plus explicite ? De même pour les « *pôles* » qui sont finalement des « *centres urbains* » ? Ne peut-on pas parler directement de « *territoires vécus* » plutôt que de « *systèmes territoriaux* » ?

De plus, le CESER n'entend pas ici contester l'intérêt de 4 des 5 nouvelles échelles de coopération « *Espaces à enjeux* » (Arc Urbain, Nord Yonne, Val de Loire Nivernais et Sud Saône-et-Loire) mais plutôt interroger la réalité des volontés politiques dans ces territoires pour construire des projets communs. Existe-t-elle ? Si oui, comment s'exprime-t-elle ? Cela va-t-il changer quelque chose ? Qu'en attend le Conseil régional ?

Quelques remarques simplement sur 2 de ces « *Espaces à enjeux* » :

❖ Sud Saône-et-Loire

La Charte identifie plus spécifiquement 3 espaces : la Bresse, l'agglomération mâconnaise et le Charolais Brionnais. Elle précise la nécessité de « *repenser les logiques de gouvernance et de coopérations au sein de ces 3 territoires à des échelles plus larges. Ce territoire, de par sa position géographique, doit être en mesure de s'organiser face à l'influence lyonnaise* ». Le CESER trouve cela particulièrement intéressant mais se demande quelle conséquence cela peut avoir par rapport aux 3 territoires concernés : Pays de la Bresse bourguignonne, Pays du Charolais Brionnais et la Communauté d'agglomération du Mâconnais - Val de Saône (CAMVAL) ? Comment répondre à cette nécessité identifiée par le Conseil régional ? Est-elle partagée par les acteurs politiques de ces territoires ?

❖ Nord Yonne

Pour le SRADDT, il apparaît « *nécessaire que ce territoire puisse construire un projet commun qui lui permette de définir une stratégie collective pour valoriser son positionnement favorable* ». Sauf que ce territoire n'est pas structuré actuellement en une seule entité : il est constitué de plusieurs intercommunalités, de plusieurs Pays... Quel doit être l'objectif recherché ? « Construire un projet commun » est une chose mais sur quelle base territoriale et juridique ?

➤ Quid du « *reste du territoire* » et plus particulièrement des territoires ruraux¹⁷ ?

Le CESER est cependant beaucoup plus dubitatif sur le 5^{ème} espace « *Cœur de Bourgogne* ». On a l'impression qu'il correspond au territoire bourguignon restant une fois qu'on lui a soustrait les 4 autres (Nord Yonne, Sud Saône-et-Loire, Val de Loire Nivernais et l'Arc Urbain). Le CESER à ce stade ne perçoit donc pas la caractérisation de ce territoire. Cela s'explique peut-être de la façon suivante : ce territoire correspondait dans les documents initiaux de réflexions sur le SRADDT à « *l'Espace rural bourguignon* ». Or la ruralité ne concerne pas uniquement cet « *Espace Cœur de Bourgogne* » du Morvan et du Châtillonnais.

Ce point rejoint la préoccupation plus globale du CESER sur le fait que les espaces vulnérables, et notamment ruraux, ne donnent lieu à aucune analyse spécifique dans le SRADDT. Il faut alors se tourner vers le « *volet territorial* » du prochain CPER 2014-2020 qui comprend, quant à lui, un volet spécifique « *Territoires vulnérables* ». Pour ces derniers, il n'existerait qu'une « *option stratégique : concentrer l'action publique sur les territoires les plus fragilisés, en capacité de rebondir* »¹⁸ :

« Parmi les territoires repérés comme particulièrement vulnérables, certains semblent dépourvus depuis longtemps des leviers ou des atouts nécessaires pour soutenir une revitalisation d'ampleur de leur tissu économique, en même temps qu'ils ne constituent pas des pôles d'équilibre stratégique pour leur département d'origine. C'est notamment le cas du Châtillonnais et du Morvan. Le Charolais, qui bénéficie d'un taux de chômage qui reste inférieur à la moyenne nationale ne semble pas bénéficier, de par son caractère rural et enclavé, des capacités de rebond et d'attractivités suffisantes pour redynamiser son tissu économique qui s'érode avec l'implantation d'activités nouvelles.

¹⁷ On peut même évoquer la « Bourgogne périphérique » en référence aux travaux de Christophe GUILLUY qui voit 2 France aujourd'hui entre la « France des métropoles » et la « France périphérique » (périurbain, moyennes et petites villes et ruralité), cette dernière étant pour lui la grande oubliée des politiques alors même qu'elle représente plus de 60 % du territoire français - Christophe GUILLUY – « *Fractures françaises* » (Bourin éditeur, 2010).

¹⁸ CPER 2014-2020 - Stratégie régionale – Volet territorial – février 2014.

Le bassin de Cosne-Clamecy, qui ne représente que 2,8 % de l'emploi salarié régional, apparaît en termes d'enjeux en dessous du seuil critique pour figurer sur une liste restreinte proposée à la DATAR pour flécher des moyens structurels lourds et des appuis publics fortement focalisés. Il est proposé de « reconsidérer le sort de ces deux territoires en les regroupant respectivement avec deux zones d'emploi contiguës, plus significatives en matière de poids économique, et avec lesquelles ils entretiennent d'ailleurs de nombreuses relations d'interdépendance. C'est ainsi que les zones constituées du Creusot/Montceau et du Charolais d'une part, de Nevers et de Cosne/Clamecy d'autre part, ne sont pas sans pertinence puisqu'elles permettent de faire « masse » et d'éviter ainsi la dilution des moyens de l'action publique ». « **On peut ainsi distinguer 3 territoires qui pourraient constituer une première priorité :**

* Nevers et... Cosne-Clamecy (en priorité seconde) pour un regroupement Val de Loire,

* Le Creusot-Montceau et... le Charolais (en priorité seconde) pour un regroupement Centre-ouest de Saône-et-Loire,

* Auxerre-Joigny qui intègre notamment le territoire du Tonnerrois ».



Le CESER pense que le SRADDT est pourtant le document dans lequel le Conseil régional doit aborder ces questions avec clarté. Ce n'est pas le cas en l'état actuel des choses, ce que le CESER regrette.

De son côté, le CESER avait clairement identifié, en 2012, la nécessité de « dynamiser et soutenir les zones rurales les plus fragiles en proposant une politique de « correction de handicap » qui puisse s'établir sur la base d'un zonage identifiant les territoires qui cumulent les difficultés sociales, économiques et environnementales »¹⁹. Cette proposition avait, semblait-il, trouvé un écho favorable auprès du Conseil régional et de l'Etat puisque le Diagnostic territorial stratégique (DTS) 2014-2020 faisait état de cette volonté d'avoir une « priorisation de l'intervention en milieu rural en fonction des disparités territoriales ».

Or on voit bien que ce n'est plus d'actualité aujourd'hui ni pour le Conseil régional ni pour l'Etat. C'est un choix qui est fait : **concentrer l'action sur des points précis (pôles) en misant sur l'essaimage du développement aux espaces intermédiaires.**

¹⁹ Avis du CESER Bourgogne - « Qualité de vie : clé de voûte pour des territoires durables en Bourgogne » - 20 juin 2012. Soulignons également que l'exclusion en milieu rural demande des analyses spécifiques pour des interventions spécifiques. La Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF) agissent en ce sens. Ces deux réseaux ont unis leur force pour sensibiliser et informer les élus sur les actions possibles et les acteurs intervenant pour faire face à l'urgence sociale dans les territoires ruraux (mai 2014) : « l'urgence sociale des territoires ruraux est en sourdine mais elle n'en est pas moins prégnante ».

On sent ainsi qu'une nouveauté apparaît dans le traitement des problématiques des territoires entre urbain et rural. Le monde rural ne semble pas oublié dans ce SRADDT. Le CESER y voit plutôt une appréhension nouvelle des interventions au bénéfice de la ruralité, une impression que cette complémentarité urbain/rural est pensée différemment. Le problème pour le CESER est que cette réflexion sur la place du monde rural en Bourgogne n'est pas explicitée dans le SRADDT. Le CESER souhaiterait avoir confirmation de ce choix et qu'il soit plus clairement exprimé par le Conseil régional pour éviter toute incompréhension future avec les acteurs locaux et notamment ceux du monde rural. Le Conseil régional doit aller au bout de sa réflexion sur ce sujet.

Ce qui implique une autre nécessité pour le CESER : nettoyer la rédaction de ce document afin d'expurger le texte de tous les éléments de langage qui ne participeraient qu'à véhiculer des fantasmes éculés sur l'appréhension du rural²⁰. Quelques exemples :

- p. 46 : « *Trouver un équilibre entre deux aspirations fondamentales de la population : l'accès à la vitesse et à la société en réseau, et la possibilité de s'inscrire dans un lieu, de privilégier la lenteur et la méditation* ». La vitesse pour la ville, la « *méditation* » pour la campagne ! Sans commentaire...
- p. 36 : les zones rurales ne doivent-elles plus s'envisager que comme lieux d'attractivités touristiques et environnementales, comme « *espace de respiration pour les citadins* » à l'image de « l'espace à enjeux » Cœur de Bourgogne ? C'est ce qu'on croit comprendre à la lecture du SRADDT...
- p. 44 : le SRADDT évoque les « *nouvelles ruralités* ». Difficile de ne pas y voir là la référence à la réflexion menée par le Conseil général de la Nièvre. Le CESER souligne simplement que cette référence ne dira rien à personne hormis à ceux connaissant cette démarche²¹. A quoi cela mène-t-il d'y faire référence dans ce document régional ? C'est un aspect très intéressant mais qui n'est, encore une fois, pas du tout explicité par rapport à l'ensemble de la ruralité bourguignonne.

➤ **« Renforcer Dijon pour faire levier sur le développement régional »²²**

Certains débats sur le rôle et la place de Dijon, capitale régionale, au service du développement de la Bourgogne, sont parfois l'exemple à la limite de la caricature pour illustrer l'absence de cohésion et de solidarité entre les acteurs politiques et institutionnels en Bourgogne.

En ce qui le concerne, le CESER rejoint la vision énoncée dans ce SRADDT de la place à donner à la capitale régionale telle qu'elle est présentée p. 38 : nécessité d'avoir une capitale régionale forte par le renforcement de son « *rayonnement métropolitain tout en veillant au rôle moteur de Dijon au service du fonctionnement quotidien des différents territoires régionaux* ». Le développement de Dijon doit en effet contribuer à l'enrichissement de l'ensemble de la Bourgogne.

Pour ce faire, le SRADDT souligne notamment l'apport attendu du projet de Pôle métropolitain Dijon-Besançon (p. 36) qui devrait contribuer au « *renforcement de la coopération interrégionale* » Bourgogne-Franche-Comté par la « *mutualisation d'équipements ou de fonctions métropolitaines supérieures* ». Il ne faut en effet pas omettre de souligner que si la Bourgogne ne dispose pas de Métropole au sens de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 28 janvier 2014, elle peut s'engager dans ce processus dynamique de constitution du Pôle métropolitain²³ Dijon-Besançon ou Dijon-Dole-Besançon. Le CESER s'interroge néanmoins sur cette construction parallèle au Pôle métropolitain Centre Franche-Comté déjà existant²⁴.

²⁰ Comme on en trouve très souvent en d'autres circonstances. Pour Christophe GUILLUY, ce phénomène s'explique simplement : « *aujourd'hui, l'ensemble des élites et des catégories supérieures vit dans les grandes métropoles parisiennes ou régionales. A partir du moment où votre perception de la réalité et de l'espace est celui de la grande métropole, évidemment, tout le reste n'existe pas. Et l'ensemble des discours politiques, de la gauche comme de la droite, se structurent autour de cette représentation* » - Interview de Christophe GUILLUY dans le Magazine du Conseil général de la Nièvre n° 4 de mai 2014 « *Nouvelles ruralités : le printemps des territoires !* »

²¹ Réflexions des 4 Présidents des Conseils généraux de l'Allier, du Cher, de la Creuse et de la Nièvre sur les « *Nouvelles ruralités* » dont les propositions ont été publiées fin 2013 dans le cadre d'une mission sur l'avenir des territoires ruraux confiée par l'Association des Départements de France (ADF). Les derniers Etats généraux des « *Nouvelles Ruralités* » ont eu lieu le 5 Juin 2014 à Nevers en présence André VALLINI, Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale.

²² Dans ce projet de SRADDT. Dans la version de travail initial du SRADDT, il était indiqué : « *Faire de Dijon le moteur du développement régional* ».

²³ Le pôle métropolitain a été créé par la loi du 16 décembre 2010. C'est « *un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* » (art. L5731-1 CGCT).

²⁴ Créé en juillet 2012, cet espace regroupe la Communauté d'agglomération de Vesoul, la Communauté d'agglomération du Grand Besançon, la Communauté d'agglomération du Grand Dole, la Communauté d'agglomération de Lons-le-Saunier et la Communauté de communes du Larmont.

Orientation n° 2 dans la Charte du SRADDT : vivre, habiter et travailler en Bourgogne

➤ Une nouvelle stratégie pour l'accueil de populations

Le CESER rappelle que la politique en matière d'aménagement du territoire doit faciliter la mise en œuvre de véritables stratégies d'aménagement localisées sur des territoires dans le but premier de développer leur attractivité dans un certain nombre de domaines et ce, de façon durable au service du développement régional dans son ensemble. L'ambition ultime est bien sûr de maintenir, voire de développer cette activité au service des populations de ces territoires (bourguignons mais pas uniquement). **Nous sommes donc bien dans un objectif de services aux populations locales et le SRADDT devrait y contribuer.** Le CESER rappelle ce point car il est finalement peu explicité dans le SRADDT.

Or, si pour qu'un territoire soit attractif, l'action doit concerner un certain nombre de domaines essentiels (habitat, emplois, services, mobilités...), elle peut aussi porter sur une **politique régionale d'accueil de populations**, absente jusqu'à maintenant en Bourgogne²⁵. Plusieurs Régions se sont déjà engagées avec détermination et un certain succès, dans ce type de politique à l'image de l'Auvergne ou du Limousin. L'ensemble des scénarios de la Section Bourgogne Prospective identifiait d'ailleurs la nécessité d'attirer de nouvelles populations en profitant de tous les leviers disponibles : économique, touristique, culturel... qu'il s'agisse « *de capter les étudiants des régions voisines* »²⁶, « *d'attirer les travailleurs indépendants* »²⁷ ou « *d'attirer les seniors* »²⁸.

Ce SRADDT semble être l'occasion pour le Conseil régional de mettre en avant une véritable ambition pour l'accueil de nouvelles populations via la construction d'une « *stratégie régionale d'accueil* » qui sera constituée de « *stratégies locales d'accueil* » à construire dans chaque territoire. Le CESER souligne l'importance aujourd'hui de matérialiser cette politique dans les actes, et plus particulièrement sur la période 2014-2020.

➤ L'économie résidentielle comme nouveau « levier de développement »²⁹ complémentaire à l'économie productive ?

Le CESER note que cette orientation et les enjeux soulevés correspondent à l'Axe 1 (« *développer une économie résidentielle polycentrique avec une capitale forte* ») du Scénario n° 2 « *La Bourgogne attractive et du bien vivre ensemble* » retenu par la Section Prospective du CESER. Nous reprendrons simplement quelques éléments synthétiques pour donner un ordre d'idée quant à cette similitude :

La Bourgogne « *exploite au mieux ses capacités d'accueil. Une véritable économie résidentielle prend forme. La région joue la carte de la « marque Bourgogne ». Elle mise sur sa notoriété mondiale (...) pour renforcer non seulement son attractivité touristique, mais aussi son attractivité résidentielle et générer ainsi de nouvelles dynamiques démographiques et économiques durables. Elle fonde sa politique de développement et sa stratégie de communication sur une exploitation optimale de ses atouts traditionnels : son histoire riche, son patrimoine culturel, géologique et scientifique exceptionnel, ses espaces naturels nombreux et variés, la beauté de son habitat, sa gastronomie et son vin... Elle réussit à attirer de nouveaux résidents permanents (migrants, alternants ou retraités) ou « secondaires » ». Cet « axe stratégique met l'accent sur les politiques d'habitat, de santé, de services publics de proximité, de mobilité, d'accueil des étudiants, d'actions culturelles, qui sont les composantes indispensables d'une économie résidentielle à construire d'ici 2030 ».*

²⁵ Hormis sur le Morvan, si l'on peut dire, concernant les appels à projet DATAR Massif Central « Construction d'une offre d'accueil qualifiée » dans le cadre de la programmation « Massif Central » 2007-2013. L'accueil de nouvelles populations constitue un axe essentiel de ce programme particulièrement porté et valorisé par les Régions Limousin et Auvergne. Une trentaine de projets ont été financés en Bourgogne suite à ces appels à projets (décembre 2011) dont le dernier date de juillet 2012. C'est principalement le territoire du PNRM qui est concerné.

²⁶ CESER Bourgogne - Section Prospective - Scénario n° 1 « La Bourgogne au fil de l'eau... Chronique d'un éclatement annoncé ? ».

²⁷ CESER Bourgogne - Section Prospective - Scénario n° 1 « La Bourgogne au fil de l'eau... Chronique d'un éclatement annoncé ? ».

²⁸ CESER Bourgogne - Section Prospective - Scénario n° 2 « La Bourgogne attractive et du bien vivre ensemble ».

²⁹ CESER Bourgogne - Section Prospective - Scénario n° 2 « La Bourgogne attractive et du bien vivre ensemble ».

Mais « choisir cet axe de l'économie résidentielle ne signifie pas pour autant tirer un trait sur l'économie productive classique. Les deux peuvent parfaitement cohabiter. Et ce sera le cas, avec des dosages différents, dans les territoires les plus actifs de la région tels que Dijon et la vallée de la Saône, notamment ». Il s'agit donc de veiller aussi « à la valorisation des ressources locales pour la redynamisation de l'économie régionale ». La Section avait par ailleurs souligné « l'impact immédiat de la création d'emplois lié à l'économie résidentielle ou présenteielle. A terme, les populations fixées peuvent susciter une économie productive locale »³⁰.

➤ **Quel lien SRDEI et SRADDT ?**

Le CESER rappelle que la SRDEI pointait parmi trois enjeux fondamentaux³¹, celui du « défi d'une croissance porteuse d'un développement équilibré et solidaire, ancrée sur les territoires ». De plus, deux des orientations stratégiques visaient particulièrement à « renforcer l'attractivité du territoire » et à « conforter le potentiel de développement de l'économie de proximité et la valorisation des ressources des territoires bourguignons ». Le CESER a rendu un avis sur la SRDEI le 20 juin 2013³².

Les 2 enjeux de la SRDEI en lien avec le SRADDT

RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE NOTRE TERRITOIRE Pj

- Structurer un écosystème propice à la création, au développement et à l'implantation des entreprises
- Faire de l'économie de la connaissance et de l'innovation un vecteur de développement et d'attractivité de notre territoire
- Développer les infrastructures de communication
- Initier une démarche de promotion territoriale

CONFORTER LE POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE DE PROXIMITÉ ET LA VALORISATION DES RESSOURCES DES TERRITOIRES BOURGUIGNONS Pj

- Soutenir l'économie locale
- Conforter l'économie touristique
- Accompagner la valorisation de l'économie agricole et forestière

Plusieurs éléments de ces deux grandes orientations de la SRDEI se rapprochent nettement de l'orientation 2 du SRADDT : « engager une politique régionale d'attractivité et d'accueil fondée sur la valorisation des leviers et des ressources des territoires » avec notamment la volonté « d'améliorer la valorisation des ressources du territoire (bois, agriculture et agro-alimentaire...) et la structuration de filières économiques intégrées »³³. SRDEI et SRADDT se rejoignent donc sur plusieurs enjeux (soutien à l'économie locale, valorisation des ressources naturelles via l'agriculture et la forêt, le tourisme, la démarche de promotion territoriale...).

Pour le CESER, ce SRADDT doit préciser ce qui relèvera spécifiquement du SRADDT d'une part et de la SRDEI d'autre part pour une compréhension plus aisée de la politique régionale globale. La SRDEI est bien sûr citée dans la Charte du SRADDT mais le CESER insiste sur l'importance d'établir clairement cette articulation sur des points qui relèvent, pour nombre d'entre eux, du développement économique. Le CESER sera particulièrement vigilant sur cette complémentarité qui doit être établie entre les deux stratégies.

De plus, le CESER souhaite souligner un point : la question du développement de « l'attractivité du territoire » constitue une question essentielle tant dans la SRDEI que dans les orientations du SRADDT. Pour ce dernier, il est prévu une « approche globale de l'attractivité » (p. 51).

³⁰ Scénario n° 1 « La Bourgogne au fil de l'eau... Chronique d'un éclatement annoncé ? ».

³¹ Les 2 autres étant de « réussir le pari des mutations industrielles et de la transition énergétique » et de « faire de la Bourgogne une région accueillante et conquérante à l'international ».

³² Avis du CESER Bourgogne – « SRDEI (2014-2020) » - 20 juin 2013.

³³ Conseil régional de Bourgogne - Note « SRADDT : pistes d'enjeux et d'orientations stratégiques » - 17 décembre 2013.

Or, agir pour l'attractivité des territoires suppose d'agir sur de nombreux leviers en même temps. Le CESER pose donc la question : **comment prioriser les interventions et concentrer les moyens financiers si l'on en reste à cette idée que les territoires doivent agir dans de nombreux domaines ?** C'est bien sur ce point que sera jugée la politique régionale d'aménagement du territoire. Car c'est là que cohésion – cohérence – et solidarité devront trouver leur justification. Pour le CESER, le Conseil régional doit donc confirmer quelques-unes de ces grandes priorités qui fonctionneront comme critères permettant de sélectionner ses futures interventions.

Le CESER souhaite également qu'une précision soit apportée dans ce SRADDT : p. 48 « *Par la transition écologique, valoriser économiquement les ressources locales* », sont évoqués successivement l'agriculture, les filières bois et bâtiments. Le CESER désire que la viticulture soit aussi expressément citée.

Enfin, signalons l'absence de précisions dans le SRADDT concernant l'aménagement numérique, élément pourtant essentiel de l'attractivité des territoires. Cela peut s'expliquer, peut-être, par le fait que le volet territorial du prochain CPER comprend un cahier des charges thématique spécifique sur la « *couverture du territoire par le THD et le développement des usages numériques* ». C'est la SCORAN 2.0 qui sera prise en compte pour constituer le volet « Aménagement numérique » du CPER. A cela s'ajoute également les financements via le FEDER et son axe 2 « *Pour une société numérique* ». Cependant, le SRADDT pourrait y faire expressément référence tout en précisant le rôle du Conseil régional en la matière.

Orientation n° 3 dans la Charte du SRADDT : une gouvernance refondée, de nouvelles échelles stratégiques

Cette orientation du SRADDT fait état de la nécessité d'avoir une « *gouvernance refondée* ». Le CESER pose d'emblée la question : « *une gouvernance refondée* » mais « *refondée* » sur quel socle ? Le Conseil régional ? Les Conseils généraux ? Tous les territoires ? Le CESER souligne le flou sur cette question dans cette orientation. Pour le CESER, et au regard des éléments présentés dans ce SRADDT, il semblerait que ce socle relève du Conseil régional de Bourgogne qui deviendrait l'autorité organisatrice en matière d'aménagement du territoire. Le CESER soutient cette vision si c'est bien celle-là qui est choisie par la Région.

Pour ce SRADDT, il s'agit également de « *renouveler la gouvernance régionale* ». C'est un objectif non seulement louable mais impératif et le CESER l'a rappelé à plusieurs occasions dans ses avis. C'est d'autant plus indispensable aujourd'hui que cela va pratiquement devenir obligatoire dans certains cas pour le Conseil régional. Il suffit de prendre en compte 2 éléments du nouvel acte de décentralisation toujours en cours de construction :

- La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)³⁴

Elle est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elle comprend notamment le Président du Conseil régional qui la préside, les Présidents des Conseils généraux et les Présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants. Le CESER note que la Région Lorraine a mis en place sa CTAP dès le 9 décembre 2013, anticipant ainsi la loi³⁵.

Le CESER espère d'une part que la CTAP de Bourgogne se mettra en place le plus vite possible. D'autre part, le CESER souhaite que la CTAP sollicite son avis régulièrement pour l'associer à ses travaux. Il s'agirait là d'un vrai signe pour « *renouveler la gouvernance régionale* » comme l'appelle de ses vœux ce projet de SRADDT par l'association de la société civile organisée et ce, conformément à l'objectif fixé dans le SRADDT « *Instaurer progressivement de nouvelles modalités de participation entre les acteurs et la société civile* » (p 56).

- Les Conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence (CTECC)³⁶

Pour chacun des chefs de filât (dont aménagement et développement durable du territoire), le Conseil régional devrait établir une CTECC en lien avec les collectivités qui souhaiteront travailler avec lui. Les collectivités seraient incitées à signer cette convention : à titre d'exemple, celles qui ne s'y associeront pas ne pourront recevoir qu'un seul cofinancement par projet (celui de la Région ou du Département) et devront le financer au moins à hauteur de 30 %. Dans chaque convention (d'une durée maximale de 6 ans), seront spécifiées les délégations de compétences entre collectivités, les projets de création de services unifiés ou de guichets, les modalités de coordination, de simplification et de clarification des interventions financières des collectivités. Chaque projet de convention sera débattu en CTAP.

Le CESER note que certains de ces éléments sont évoqués dans le SRADDT au titre des instruments qui permettront de « *renouveler la gouvernance régionale* ». Ils ne seront bien évidemment pas les seuls et seront sûrement amenés à évoluer compte tenu des fortes incertitudes qui demeurent encore aujourd'hui sur la réforme territoriale.

³⁴ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 28 janvier 2014.

³⁵ Le Président du CESER de Lorraine est associé aux séances de la conférence.

³⁶ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 28 janvier 2014.

Néanmoins, le CESER souligne qu'il n'est pas nécessaire d'attendre la publication d'une loi pour construire des coopérations entre acteurs publics y compris entre le Conseil régional et les 4 Conseils généraux.

➤ **Quid des « espaces de coopération » actuels et déjà existants : quelle place pour les Pays, les SCOT et les intercommunalités dans le SRADDT ?**

Le CESER souhaite effectuer ici quelques rappels sur la structuration actuelle du territoire bourguignon dont il n'est fait aucune référence dans le SRADDT. Le territoire de la Bourgogne est donc composé notamment de :

- 12 Pays en contrat simple (Tonnerrois, Puisaye, Avallonnais, Bourgogne Nivernaise, Nivernais, Auxois Morvan Côte-d'orien, Châtillonnais, Seine et Tilles, Plaine de Saône Vingeanne, Autunois, Bresse, Charolais),
- 5 Contrats uniques Pays-agglomération (Chalonnais / Creusot – Montceau les Mines et territoire Centre Saône et Loire Bourgogne du Sud / Beaunois / pays Nevers Sud Nivernais et Nevers / Macon et Territoire Sud Bourgogne-Clunisois-Mâconnais-Tournugeois),
- 3 Contrats d'agglomération simple (Auxerre, Dijon et Sens),
- 27 Contrats « ville d'appui ».

Notons néanmoins que c'est surtout le territoire de l'Yonne qui interroge dans sa structuration. L'Yonne n'est en effet constituée que de 3 Pays : Tonnerrois, Avallonnais et Puisaye Forterre.



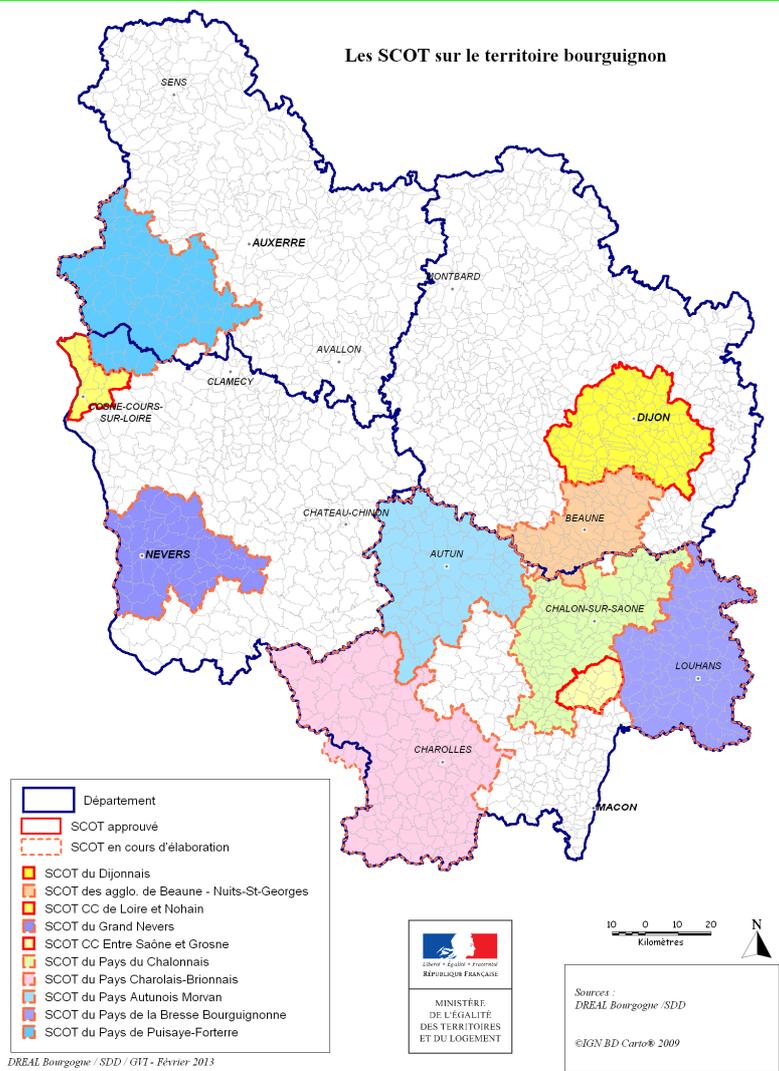
Le SRADDT évoque également à plusieurs reprises les SCOT, mais ne procède à aucun état des lieux en la matière (même court). Concernant les SCOT, la région Bourgogne affiche une couverture inégale de son territoire.

Le département de Saône-et-Loire se détache nettement puisque qu'il est presque complètement couvert de démarches de SCOT, avec Entre Saône-et-Grosne approuvé dès 2004, et ceux en cours d'élaboration du Pays Charolais Brionnais, du Pays de l'Autunois-Morvan, du Pays du Chalonnais, du Pays de la Bresse Bourguignonne, sans oublier le questionnement actuel de la CUCM en la matière.

Néanmoins, les autres départements s'engagent dans la démarche : la Côte-d'Or et la Nièvre comptent chacune un SCOT approuvé (SCOT du Dijonnais et SCOT de la Communauté de Communes Loire et Nohain) et un SCOT en cours d'élaboration (SCOT des Agglomérations de Beaune et Nuits-Saint-Georges et SCOT du Grand Nevers). L'Yonne est encore une fois le territoire le plus en retrait avec une seule prescription d'élaboration : SCOT de la Puisaye-Forterre en date de décembre 2012 et pas de projet de SCOT pour Auxerre.

Le bilan en Bourgogne est cependant mitigé malgré la dynamique. Le territoire régional ne compte que 3 SCOT approuvés : Dijon en 2010, Communauté de Communes Loire et Nohain en 2007 et Entre Saône et Grosne en 2004 (mais qui va disparaître pour intégrer le futur SCOT du Chalonnais). La Bourgogne ne compte aujourd'hui qu'un seul SCOT récent et effectif : celui du Dijonnais.

Atlas de la DREAL Bourgogne



Après ces quelques rappels, le CESER s'interroge : qu'en sera-t-il pour la période 2014-2020 et au-delà ? Sur quels territoires infra-départementaux les politiques sous-tendues par ce SRADDT vont-elles s'appuyer ?

Quid de la « transition » vers les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)³⁷ ? Quelle place sera donnée aux Schémas de cohérence territoriale (SCOT) dans la future contractualisation ? Les « *nouvelles échelles* » définies dans le SRADDT se substitueront-elles à ces espaces connus, structurés et en voie de pérennisation ? Comment définir les bases d'une nouvelle organisation territoriale (ce que propose le SRADDT) sans rien rappeler de l'organisation territoriale actuelle de la Bourgogne ?

De la même manière, on le voit nettement aujourd'hui, tout concourt au renforcement de l'échelon intercommunal³⁸. C'est tout l'objet d'ailleurs des dispositions sur l'intercommunalité dans le projet de loi clarifiant l'organisation territoriale de la République de mai 2014 (nouveau seuil de population de 10 000 ou peut-être 20 000 habitants au lieu de 5 000, objectif d'une forte réduction du nombre de syndicats de communes, six compétences à exercer pour bénéficier de la DGF bonifiée). Les intercommunalités ont été peu évoquées dans le débat sur le « big bang territorial » alors même qu'elles en constituent peut-être le volet essentiel. Le SRADDT ne donne pourtant pas particulièrement d'éléments précis sur cette question intercommunale hormis sur le fait de « *faire apparaître des espaces de coopération au-delà des périmètres administratifs locaux* ».

Or, d'une part, le CESER a déjà eu l'occasion de mettre en avant l'importance de la nécessité du renforcement des intercommunalités de Bourgogne³⁹. Le CESER réaffirme cette position en faisant deux propositions au Conseil régional :

- Mettre à jour le diagnostic du SRADDT par un bilan de la structuration intercommunale du territoire bourguignon pour en tirer un certain nombre d'enseignements et de perspectives pour l'horizon 2030,
- rajouter un axe aux orientations du SRADDT : **favoriser et accompagner le renforcement de la structuration intercommunale du territoire bourguignon à des échelles plus intégrées.**

D'autre part, le CESER s'interroge concernant cet enjeu de « *faire apparaître des espaces de coopération au-delà des périmètres administratifs locaux* » : n'est-ce pas l'essence même des politiques publiques menées sur les territoires et soutenues par le Conseil régional, notamment via l'intercommunalité et les Pays depuis au moins 2007 ? En 2014, le Conseil régional accorde même un satisfecit à cette politique : « *La Région s'engage, par une politique de contractualisation globale et transversale avec les collectivités et établissements infrarégionaux (agglomérations, villes moyennes, villes d'appui, pays) pour apporter des réponses de proximité aux défis stratégiques de la Bourgogne. Dans un contexte de contrainte budgétaire, la politique régionale de contractualisation a permis de donner aux collectivités infrarégionales la visibilité nécessaire à la réalisation de projets de qualité, de faire de la Région un partenaire fiable et de long terme, d'améliorer le niveau d'équipement des communes bourguignonnes et de répondre ainsi aux besoins des populations et des entreprises. Cette politique a également permis de mieux structurer le territoire régional en agglomérations et pays et de donner à ces derniers l'effet de taille nécessaire à la réalisation de leurs projets de développement* »⁴⁰. Pourquoi vouloir alors « *refonder* » dans ce SRADDT ce qui semblait fonctionner ?

Enfin, concernant le « *réseau de villes* » dont la structuration est plusieurs fois évoquée, rappelons que le CESER avait insisté dès 1999 sur leur importance pour la constitution du tissu territorial de la Bourgogne. Il

³⁷ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 28 janvier 2014.

³⁸ Voir « *inter-communautés* » dicit l'avis du CESER Bourgogne « *Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne* » - 21 janvier 2011

³⁹ Le CESER avait clairement posé les enjeux en la matière : « *La petitesse des territoires des intercommunalités actuelles (inférieure pour certaines à un bassin de vie), notamment les Communautés de communes, ne permet pas d'assurer toutes les missions des Pays et de mener une véritable politique territoriale ambitieuse. Ainsi, le CESER estime que la reprise en main du « nouveau désordre intercommunal » doit être une première priorité. Le CESER a déjà eu l'occasion de pointer du doigt les problématiques actuelles de l'intercommunalité. La fin de l'existence de communes « isolées », c'est-à-dire hors intercommunalité, devrait faire partie notamment des objectifs à atteindre rapidement. Et surtout, il convient d'affirmer la nécessité de faire correspondre le périmètre des structures intercommunales à des territoires pertinents, représentant de véritables bassins de vie. Dans ce cadre, une vraie réflexion pourrait s'engager sur le transfert de la gestion des missions du Pays (Charte, Contrat, SCOT, PER, Leader...) à une structure intercommunale élargie recouvrant ainsi le périmètre naturel et pertinent du Pays. La contractualisation ne devrait pouvoir alors se faire que dans ce nouveau cadre intercommunal élargi* ». Le CESER est « *favorable, à terme, à l'établissement du suffrage universel pour l'élection des conseillers communautaires et à sa substitution avec celui de l'élection des maires* » - Etat des lieux et avenir de la politique des Pays – février 2008.

⁴⁰ Débat d'orientations budgétaires 2014 – Conseil régional de Bourgogne.

s'agissait à l'époque d'une « mode » territoriale en complément de l'intercommunalité pour favoriser la coopération et la mutualisation des moyens qui n'a, au final, pas donné grand-chose. Faut-il constater que nous en sommes toujours au même stade en 2014 ?

➤ Le rôle essentiel de l'ingénierie

Il faut noter la place accordée dans la Charte à la question essentielle pour le CESER de l'ingénierie⁴¹. Or, on lit p. 59 au dernier paragraphe : « *la finalité de la politique territoriale n'est plus la structuration des territoires en espaces de projets, les territoires ayant atteint un degré de maturité et d'organisation leur permettant de s'engager dans une politique territoriale renouvelée* »⁴². Si les « territoires » (mais de qui parle-t-on ?) sont organisés, structurés, matures, pourquoi auraient-ils un besoin spécifique d'accompagnement supplémentaire ?

On en revient alors à la question de l'intercommunalité dans le cadre du projet de loi en cours de construction. Pour le CESER, la logique devrait être aujourd'hui la suivante : si les communes n'ont pas les moyens d'ingénierie suffisants, qu'elles se tournent vers l'intercommunalité. Si l'intercommunalité n'a pas les moyens d'ingénierie suffisants, qu'elle se renforce en intégrant davantage de compétences techniques à une plus grande échelle tout en s'appuyant sur les soutiens éventuels des Conseils généraux (tant qu'ils existent...)⁴³. Le Conseil régional a-t-il un rôle à jouer en la matière ? Si oui, il faut définir plus précisément lequel dans ce SRADDT. N'est-ce pas d'ailleurs tout l'enjeu des « nouvelles échelles » et notamment des « *Espaces à enjeux* » mis en avant par le Conseil régional ? Regrouper, mutualiser des savoirs, des compétences, des énergies, autant de termes très présents dans ce SRADDT ?

➤ Une Orientation n° 3 qui pourrait être clarifiée dans sa rédaction voire réorganisée

La nouvelle organisation territoriale mise en avant par le Conseil régional dégage 3 nouvelles « échelles » comme déjà évoqué via l'Orientation n° 1 :

- les Pôles (p. 22-24),
- les Systèmes territoriaux (p. 25-28),
- les espaces à enjeux (p. 29-35).

Le CESER note que cette organisation de l'aménagement et du développement du territoire régional réapparaît un peu différemment dans l'Orientation n° 3 (p. 51) pour devenir :

- les systèmes territoriaux (p. 53),
- les territoires à enjeux (p. 54),
- les projets fédérateurs (p. 54).

Le CESER aimerait plus de clarté et de rigueur quant aux termes choisis dans un ensemble déjà assez largement complexe. Ainsi, les « *projets fédérateurs* » constituent-ils une 4^{ème} échelle pertinente pour le Conseil régional ? Pourquoi exclure les « pôles » de l'orientation n° 3 ? Que viennent faire, à ce stade, les TEPOS dans le SRADDT (territoires à énergies positives – p. 54) ?

De plus, le CESER souligne que l'orientation n° 3 « *une gouvernance refondée, de nouvelles échelles stratégiques* » reprend et précise ce qui a déjà été dit dans l'orientation n° 1 « *une région polycentrique, des territoires solidaires* » concernant les 3 nouvelles échelles d'organisation du territoire (pôles, espaces à enjeux et systèmes territoriaux) pour l'appliquer à la question de la gouvernance, alors même qu'il est dit (p. 51) que « *le SRADDT n'a pas vocation à déterminer une cartographie précise des*

⁴¹ P. 37 « *La structuration de l'ingénierie de projet apparaît comme étant un enjeu prioritaire* » et p. 53 « *la Région soutiendra les différentes facettes de l'ingénierie* ».

⁴² Rejoignant ainsi en toute logique le développement évoqué précédemment du DOB 2014.

⁴³ Quid par exemple des services d'aides aux communes mis en place par certains Conseils généraux et des coopérations possibles à mener ? Ex : l'Agence technique départementale du Conseil général de Saône-et-Loire ou encore le Service d'assistance technique aux communes du Conseil général de l'Yonne.

nouvelles échelles de gouvernance ». On retrouve ainsi dans deux orientations (la 1^{ère} et la 3^{ème}) les mêmes éléments à peu de chose près. Le CESER après examen attentif de l'ensemble de la Charte ne voit donc pas l'utilité de l'orientation n° 3 telle qu'elle est actuellement présentée.

Ainsi, pour le CESER :

- les éléments relatifs aux 3 nouvelles échelles (pôles, espaces à enjeux et systèmes territoriaux) peuvent s'intégrer dans l'orientation n° 1 puisqu'ils y sont déjà développés.
- pour le reste de l'orientation 3 (« *des formes de travail collectif à réinventer* » et « *accompagner et coordonner les acteurs à l'échelle régionale* »), le CESER propose d'en faire une sorte de « préambule » couvrant, par leur transversalité, les 2 autres orientations.

En conclusion de cette orientation, le CESER s'interroge, sur cette question de la gouvernance à « *réinventer* ».

En quoi les éléments présentés « *réinventent* » ils la gouvernance régionale de l'aménagement du territoire ? Où sont les traces de « *l'innovation* » et des grandes ambitions affichées⁴⁴ ? Le CESER souligne ici qu'il ne voit pas véritablement une « *réinvention* » de la gouvernance régionale et donc du rôle et des objectifs du Conseil régional de Bourgogne, lui-même.

On parle beaucoup de la gouvernance dans ce SRADDT, mais c'est surtout de celle des autres dont il est question. Le SRADDT se borne à indiquer que « *dans le contexte actuel de la réforme territoriale, il semblerait utile que les différents partenaires (Etat et Conseils généraux) puissent être réellement complémentaires dans la mise en œuvre et le suivi de politiques d'aménagement du territoire plus intégrées et plus efficaces* ». Faut-il en déduire que l'Etat, les Conseils généraux et le Conseil régional de Bourgogne ne sont pas encore aujourd'hui complémentaires sur la politique conduite en matière d'aménagement du territoire ?

Le CESER considère qu'il s'agit effectivement d'un problème... et va même plus loin : le renouvellement de la gouvernance entre le Conseil régional, les 4 Conseils généraux et les neuf « agglomérations » de la Bourgogne (Dijon, Sens, Auxerre, Beaune, Chalon-sur-Saône, Mâcon, Montceau-les-Mines, Le Creusot et Nevers) constituent la priorité pour aboutir à cette « *réinvention* ».

Ils sont les principaux prescripteurs de la cohésion du territoire régional et donc les principaux responsables. Ce sont eux qui doivent constituer cette « *force de frappe* » régionale. Pour le CESER, il est grand temps que ce « socle » de collectivités fasse « cause commune » au service de la Bourgogne et des Bourguignons. La première étape, c'est de prendre conscience que la responsabilité de la réussite des objectifs du SRADDT ne peut dépendre du seul Conseil régional de Bourgogne.

⁴⁴ Evoquons par exemple la « *mise en place d'une plate-forme numérique pour mettre en réseau les innovations locales* ». L'extranet des territoires du Conseil régional de Bourgogne ne pourrait-il prendre en charge cette ambition ? N'est-ce pas non plus une des missions essentielles du Réseau rural régional comme le prouvent d'autres Régions dans leur utilisation « à plein régime », ce qui est loin d'être le cas en Bourgogne ?

LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE

➤ Quid des outils de mise en œuvre pour la période 2014-2020 ?

La Charte précise que la « *déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques du SRADDT sera réalisée à 3 niveaux* :

- *les propres politiques régionales*
- *les partenariats avec l'Etat et les Départements*
- *les retranscriptions et prises en compte dans les stratégies des territoires* »

❖ 1^{er} niveau : le Conseil régional de Bourgogne

Sont évoquées les autres stratégies régionales (SRCAE...) et la « *contractualisation européenne 2014-2020* ». Rien n'est dit sur les politiques sectorielles du Conseil régional, leurs éventuelles modifications ou adaptations qui paraissent pourtant être une conséquence logique pour le CESER.

Par ailleurs, il serait peut-être utile d'insister sur le nouveau rôle du Conseil régional en tant qu'autorité de gestion des fonds européens et sur les implications qui en découlent pour la mise en œuvre du SRADDT. Pour le CESER, c'est un aspect essentiel à peine esquissé.

❖ 2^{ème} niveau : l'Etat et les Départements

D'une part, le CESER s'étonne de voir associer sur le même plan l'Etat et les 4 Conseils généraux de la Bourgogne. Le CESER pose également la question : sont-ce les seuls niveaux de partenariats pour la mise en œuvre du SRADDT ? Le Conseil régional n'a-t-il aucune autre proposition un peu plus innovante en la matière ? En effet, il ne fait, ici, que se conformer à la loi tant concernant le CPER 2014-2020 que concernant la CTAP.

D'autre part, le CESER s'interroge ici sur « *l'inscription dans le CPER 2014-2020 des orientations stratégiques du SRADDT* ». En la matière, le Conseil régional ne peut-il en dire plus d'ici le mois d'octobre prochain dans son SRADDT ?

❖ 3^{ème} niveau : les « *territoires* »

Le SRADDT est très imprécis. Il évoque dans le même temps les « *bassins de vie* », les « *documents locaux de planification (SCOT...)* », les « *territoires vécus* », les « *systèmes territoriaux* »⁴⁵. Le SRADDT précise néanmoins que sa mise en œuvre « *repose en grande partie sur les stratégies de développement local* » et que le Conseil régional « *veillera, tout en respectant le principe d'autonomie des collectivités, à ce que les stratégies locales s'inscrivent bien en cohérence avec la stratégie régionale* ».

➤ L'esquisse du nouveau cadre de la politique de contractualisation du Conseil régional avec les territoires pour la période 2014-2020

L'ensemble des éléments présentés donne l'impression au CESER d'être plutôt placé devant un projet de nouveau « *vade-mecum* » des politiques territoriales⁴⁶ que d'un nouveau SRADDT. Les priorités d'action du Conseil régional sont difficilement lisibles alors même que l'on identifie clairement ce qu'il compte demander demain aux territoires pour percevoir ses soutiens (stratégies locales d'accueil, politique d'habitat, transition énergétique...). Il est d'ailleurs indiqué dans le SRADDT (p. 59) que sa « *principale déclinaison* » opérationnelle repose sur la contractualisation avec les territoires de projet et que la « *nouvelle politique territoriale a d'abord vocation à guider et encadrer les stratégies locales* » (p. 60). On

⁴⁵ Qui ne « *constituent pas de nouvelles échelles de contractualisation* ».

⁴⁶ Le vade-mecum des politiques territoriales est le document régional qui regroupe l'ensemble des règles et priorités du Conseil régional pour l'attribution de ses soutiens sur la période 2007-2013 dans le cadre de sa politique de contractualisation en matière d'aménagement du territoire avec principalement les Pays, les agglomérations et les villes d'appui. Le nouveau cadre de cette politique devrait être adopté lors de la séance plénière du Conseil régional de juin 2014.

comprend bien que le Conseil régional se construit avec ce SRADDT une « grille de lecture » ou encore un « point de vue » (p. 59) pour « guider et orienter ses interventions » sur les territoires en fonction de ses propres objectifs. Ce qui n'est pas une mauvaise chose en soi. La question est plutôt de savoir si un SRADDT ne doit se résumer qu'à cela.

➤ **Quel partage du SRADDT entre les acteurs de Bourgogne ?**

L'une des conditions de réussite du nouveau SRADDT est que « chaque acteur en région fasse siennes les orientations stratégiques du SRADDT et prenne part, aux côtés de la Région, à sa mise en œuvre ». L'ambition est nécessaire mais, au-delà des mots, le CESER se demande ce qui peut garantir l'effectivité d'un tel engagement.

Pour mémoire, le cadre de la politique de contractualisation du Conseil régional avec les territoires pour la période 2014-2020 devrait être présenté en séance plénière du Conseil régional du 30 juin 2014, alors même que nous serons en pleine phase de « consultation » sur ce projet de SRADDT qui doit pourtant en constituer le cadre.

➤ **Un SRADDT qui devra trouver une traduction opérationnelle dès le Débat d'orientations budgétaires (DOB) 2015**

Les objectifs du SRADDT devraient se matérialiser dans le cadre de la préparation du prochain budget pour 2015. Les 1^{ers} éléments apparaîtront alors dès la présentation du DOB 2015. A la suite, le Budget primitif (BP) sera l'occasion pour le Conseil régional d'adapter un certain nombre de ses politiques d'intervention et les règlements correspondants. Le SRADDT devrait donc trouver sa traduction opérationnelle au travers des nombreuses lignes budgétaires concernées.

Notons que cela ne concerne pas que le SRADDT puisque ce budget sera aussi l'occasion de traduire les nouvelles orientations du CPER 2014-2020 et celles des Fonds européens (FEADER, FEDER et FSE). C'est dire l'importance de cette étape budgétaire, a priori, pour les politiques régionales. L'ensemble des Commissions du CESER sera mobilisé à l'automne pour s'emparer de ces enjeux.

➤ **Suivi du SRADDT : et la fusion Conseil régional de Bourgogne et de Franche-Comté dans tout ça ?**

L'irruption récente du débat sur la suppression des Départements et la fusion des Régions risquent d'obérer les enjeux essentiels inscrits dans le SRADDT. Ceci dit, cet avis porte sur le SRADDT Bourgogne et un travail est en cours au CESER sur la fusion des Conseils régionaux de Bourgogne et de Franche-Comté. Il est cependant difficile de ne pas évoquer ce point dans cet avis. Ce projet de SRADDT ne contient aucun élément permettant de se projeter dans cette fusion, s'étant construit avant l'ensemble des annonces sur cette question. Le CESER souhaiterait que l'ensemble du travail réalisé par la Région ne soit pas remis en cause. Comment, en effet, penser l'aménagement du territoire de la Bourgogne et construire une éventuelle politique territoriale Bourgogne-Franche-Comté sans tenir compte des réalités et des ambitions bourguignonnes ?

Pour autant, le CESER estime qu'une actualisation du SRADDT Bourgogne est d'ores et déjà nécessaire pour intégrer cette question⁴⁷. Et, peut-être, demain, avant même la fusion, pourra se penser tout simplement un SRADDT commun aux deux Régions dont le Pôle Métropolitain Dijon-Dole-Besançon pourrait constituer l'un des cœurs. Cette remarque vaut tout autant pour la Région Franche-Comté qui n'est pas allée beaucoup plus loin que la Région Bourgogne sur ces points dans son propre SRADDT⁴⁸.

⁴⁷ Le Conseil régional de Franche-Comté a actualisé son SRADDT de 2006 dès 2011 pour se doter d'un nouveau SRADDT effectif en 2013. La méthode choisie par le Conseil régional de Bourgogne pour l'élaboration de son SRADDT reprend d'ailleurs les mêmes méthodes de travail utilisées en Franche-Comté (plusieurs séries d'ateliers territoriaux par un découpage du territoire de la Franche-Comté en 5 parties). Elle est allée cependant plus loin dans l'association directe des citoyens à la démarche par une série de réunions de travail avec une soixantaine de « citoyens ordinaires ».

⁴⁸ Le SRADDT Franche-Comté vise, lui aussi, assez large. Il est ainsi indiqué que « l'ouverture de la Région et de ses territoires conditionne la réussite du projet régional sur les trois points suivants :

En préambule à notre conclusion, le CESER estime que les 3 orientations du SRADDT ne sont pas assez explicites en l'état actuel des choses car :

- elles ne sont pas assez précises sur certains aspects,
- elles ne sont pas assez compréhensibles dans leur rédaction ou dans les termes choisis,
- elles ne sont pas assez éclairantes sur les véritables volontés du Conseil régional.

On se retrouve à devoir émettre des hypothèses sur un certain nombre de points, ce qui est gênant pour un tel document stratégique. Si le CESER est favorable globalement aux éléments présentés et aux ambitions affichées, il regrette que le Conseil régional ne soit pas allé au bout de sa réflexion et de ses intentions notamment quant à la place et au rôle de la ruralité.

De plus, nous soulignons encore une fois que l'orientation n° 2 est trop large pour constituer à elle seule une orientation. Elle masque les choix qui sont opérés et les priorités retenues par le Conseil régional. Pour le CESER, l'attractivité de la Bourgogne constitue un objectif transversal à l'ensemble des compétences du Conseil régional et pas uniquement au SRADDT. En faire ainsi une orientation spécifique n'a pas de sens en soi⁴⁹.

Pour le CESER, ce projet de SRADDT doit donc faire l'objet d'un travail complémentaire du Conseil régional visant à préciser tous ces points.

-
- *Accepter les coopérations économiques des territoires vers l'extérieur tout en cherchant à les inscrire dans une cohérence d'ensemble pensée à une échelle plus large, intégrant à minima les territoires voisins (Bourgogne, Rhône-Alpes, Suisse, Alsace notamment).*
 - *Intégrer les dynamiques métropolitaines internes (Besançon-Vesoul-Dole-Pontarlier ; Belfort-Montbéliard) et externes (Besançon-Dijon ; Belfort-Mulhouse ; Jura-Suisse ; etc.) dans une vision globale de la région à partir des complémentarités de ces différents espaces ;*
 - *Promouvoir le modèle franc-comtois vers l'extérieur tout en veillant à respecter les spécificités de chaque territoire le composant ».*

⁴⁹ À la différence de la stratégie d'accueil de populations qui a toute sa place dans ce document par exemple.

CONCLUSION : LA BOURGOGNE A BESOIN D'UN ELECTROCHOC !

Au travers des multiples réflexions menées sur le territoire, la Bourgogne dispose aujourd'hui de nombreux documents prospectifs : diagnostics, stratégies... Plus de 1 500 pages de documents en lien direct avec l'aménagement de notre territoire ont été établis sur la période 2009-2014.

Difficile cependant de ne pas percevoir, dans la multiplication de ces documents, une appréciation mitigée des politiques publiques menées tant par l'Etat que par les collectivités territoriales en Bourgogne. Nombre des constats opérés ne sont pas nouveaux⁵⁰. La crise a amplifié et aggravé les faiblesses de notre région en les combinant à une fragilité économique et sociale accrue. Aucune des politiques menées depuis 2007 n'a permis d'enrayer le déclin de l'attractivité régionale⁵¹.

On a la vive impression que les élus des « grandes collectivités » de Bourgogne (Conseil régional, les 4 Conseils généraux, les 8 principales agglomérations) n'ont pas su intégrer, dans leur action, l'ampleur et les conséquences de la crise que nous traversons, faute en particulier d'avoir pratiqué un regroupement des forces, des moyens, des idées et des énergies nécessaires. Ce sont bien ces collectivités qui ont une part de responsabilité dans le diagnostic qui est aujourd'hui établi. Qui pense sérieusement que l'une des petites communes ou l'un des Pays bourguignons disposaient des marges de manœuvre et des leviers pour agir efficacement au-delà de leur seul périmètre ?

En 2014, surgit la « double peine » : réduction nette de la dépense publique et absence d'activation des leviers de relance de la croissance. La plus grave crise économique et sociale d'après-guerre et ses conséquences désastreuses sur les dépenses publiques et, par suite, sur les populations révèlent le manque d'anticipation des acteurs politiques et sociaux.

Le CESER posait pourtant cette question dès 2009 : « face aux politiques d'aménagement du territoire menées depuis 20 ans et au contexte actuel, de nouveaux choix clairs doivent, aujourd'hui, être opérés. La problématique posée est simple : a-t-on encore les moyens de soutenir tous les territoires, ou plutôt toutes les actions des territoires ? Doit-on continuer à répartir l'argent public sur tout le territoire ou doit-on privilégier certaines parties ou actions du territoire en concentrant les moyens et les ressources et en misant sur les effets leviers ? »⁵². 2014 sonne comme l'heure des choix pour le Conseil régional et le SRADDT en est, pour partie, une traduction.

Par rapport à ces questions posées par le CESER en 2009, des réponses sont donc apportées :

- Non, les acteurs publics (Etat et collectivités territoriales) n'ont plus les moyens de soutenir tous les territoires,
- Oui, les moyens vont être concentrés sur certaines parties du territoire pour bénéficier des effets leviers attendus.

De plus, en 2012, le CESER évoquait les aspects suivants : « Une certitude semble se confirmer : « l'avenir de la France passe désormais par les territoires » et « l'environnement économique, financier et institutionnel des collectivités impose de nécessaires adaptations dans la gestion des compétences, mais aussi dans l'accompagnement au changement. La responsabilisation majeure des exécutifs locaux, à travers les textes qui marquent l'entrée des territoires dans l'acte II de la décentralisation, va au-delà de la simple exécution des compétences déléguées par l'Etat. Elle vise à une autonomisation contrôlée des territoires, tout comme au développement des partenariats entre acteurs et l'encouragement à la transversalité. Cette stratégie résolument dynamique impose une culture nouvelle de la part des élus et la conviction que, désormais, les innovations ainsi que toutes les actions de promotion des performances locales seront vivement encouragées par l'Etat.

⁵⁰ Que l'on évoque les problématiques démographique/recherche/sous-exploitation des richesses touristiques...

⁵¹ Comme le montre encore très récemment l'étude INSEE publiée dans le n° 201 de Bourgogne Dimensions de juin 2014 « 20 ans de croissance économique : profil d'attractivité et démographie freinent le dynamisme de la Bourgogne ».

⁵² Avis du CESER Bourgogne « Etat des lieux et avenir de la politique des Pays » – 3 février 2009.

Les élus sont appelés à devenir des « stratèges » sachant utiliser l'ensemble des ressources à leur disposition afin de mettre en place une véritable stratégie de valorisation des territoires »⁵³. Reste à tous les acteurs (politiques, institutionnels, associatifs...) à structurer leur(s) action(s) sur la base de ce constat et par l'entremise d'une conviction commune : il n'y a pas de fatalité et chaque territoire dispose d'atouts spécifiques à valoriser pour asseoir son développement ».

Force est de constater que ce SRADDT est le parfait reflet de ce que le CESER énonçait⁵⁴ tant en 2009 qu'en 2012. Le Conseil régional annonce ainsi la couleur aux territoires : il va donc falloir se « prendre en main »⁵⁵ et le Conseil régional ne pourra plus soutenir tous les acteurs et tous les secteurs comme il le faisait auparavant⁵⁶. Qu'on se le dise, aujourd'hui, en Bourgogne : des choix politiques vont être opérés par obligation, les soutiens publics vont être réduits et concentrés sur certaines priorités par obligation, des coopérations vont (peut-être) se construire par obligation. En clair, il n'y en aura pas pour tout le monde et la « *politique attrape-tout, c'est fini !* »⁵⁷. Le saupoudrage (qui n'avait officiellement jamais existé) n'est plus à l'ordre du jour ce que l'Etat et la Région ont eu l'occasion de rappeler plusieurs fois depuis 2013.

C'est bien tout l'enjeu qui prévaut à la réalisation du SRADDT. Il ne faut pas s'y tromper et le CESER l'affirme haut et fort : **l'examen du SRADDT doit permettre d'engager un débat ouvert, constructif et sans demi-mesure sur les choix qui seront opérés mais aussi sur les « outils » qui seront mis en œuvre avec deux aspects fondamentaux :**

* Premièrement, **partir d'un accord commun sur le constat du décrochage de la Bourgogne et de la nécessité de « réagir » collectivement,**

* Deuxièmement, **construire de réelles coopérations renforcées et innovantes entre les « grandes collectivités » évoquées plus haut autour d'un objectif commun : le développement de la Bourgogne dans son ensemble.**

C'est à une véritable « rupture » culturelle et idéologique des forces politiques régionales à laquelle le CESER en appelle aujourd'hui.

Le SRADDT semble effectivement tracer une voie qui va dans ce sens, notamment dans l'objectif ambitieux, mais nécessaire, « *d'un renouvellement de la gouvernance régionale* ». C'est d'ailleurs sur ce plan que l'on va percevoir assez vite les effets, ou non, de cette volonté.

Car la stratégie est une chose mais la réalité des actes en est une autre. Cela passera particulièrement par les nouvelles coopérations, déjà évoquées, qu'implique l'acte III de la décentralisation. Le CESER sera vigilant quant aux nouvelles modalités de cette gouvernance.

Mais pour le CESER, après le temps de la réflexion, doit venir le temps de l'action. La question essentielle qui se pose à tous est donc de savoir maintenant **comment** atteindre les objectifs qui sont fixés. Or, tout le monde a aujourd'hui conscience que l'ambition des objectifs doit être confrontée à la réalité des moyens disponibles. Cette « *action* » renouvelée, l'un des enjeux du projet de SRADDT, s'intègre dans une nouvelle période de programmation 2014-2020.

⁵³ Patrice RAYMOND et Rémy FEVRIER - Intelligence Economique et collectivités territoriales - Des stratégies innovantes pour une meilleure valorisation des territoires - 2010 - Ellipses Edition.

⁵⁴ Avis du CESER Bourgogne « Etat des lieux et avenir de la politique des Pays » – 3 février 2009.

⁵⁵ Pour Christophe GUILLUY, « *pour ces territoires de la France périphérique, de la France rurale et des petites villes, les gens vont rester sur place, y compris les jeunes, s'enraciner ou se réenraciner et vont accueillir de plus en plus de ménages. Cela va faire émerger des projets, des idées, des nouveaux questionnements par rapport au développement économique local et il va falloir trouver des solutions en local. Je dirais que nous en sommes à l'année zéro* » - Interview de Christophe GUILLUY dans le Magazine du Conseil général de la Nièvre n° 4 de mai 2014 « *Nouvelles ruralités : le printemps des territoires !* ».

⁵⁶ En 2011, Jean-Claude LAGRANGE, vice-président en charge de l'aménagement du territoire du Conseil régional exposait les éléments suivants : « *Il n'y a pas d'outil stratégique pour anticiper l'après 2013. Qu'en sera-t-il pour le Conseil régional ? Ne faudra-t-il soutenir que les agglomérations ? Mais qu'en sera-t-il des territoires ruraux ? Aujourd'hui, à travers ses politiques (Cœurs de villages, Villages Avenir, Pays, villes d'appui, agglomérations...), le Conseil régional intervient pour aider tous les types de territoires. Mais est-ce efficace ?* » - audition du 5 avril 2011.

⁵⁷ Jérôme DURAIN, Vice-président du Conseil régional de Bourgogne – IRC FEADER janvier 2014.

Le SRADDT ne trouvera donc sa véritable traduction que dans les outils qui vont être mis en place :

- *les fonds européens (FEDER, FSE et FEADER) + programmes interrégionaux,*
- *le Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2014-2020,*
- *les diverses politiques sectorielles du Conseil régional non contractualisés,*
- *le nouveau cadre de la politique contractuelle du Conseil régional avec les territoires,*
- *les nouveaux Contrats de territoire qui seront renouvelés à partir du 1^{er} janvier 2015,*
- *sans oublier les soutiens de l'Etat.*

Le CESER se penchera sur ces outils et rendra des avis spécifiques sur plusieurs d'entre eux. Pour cela, il travaillera en complémentarité sur l'ensemble de cette stratégie régionale globale qui est constituée de deux piliers essentiels : la SRDEI et le SRADDT avec, pour chacun d'entre eux, les outils spécifiques à leur mise en œuvre.

Enfin, le CESER terminera son propos en affirmant que si, oui, la Bourgogne est en situation de faiblesse, elle dispose aussi de nombreux atouts majeurs pour inverser cet état. Il ne s'agit pas pour le CESER de nier ou de minimiser les efforts faits par les uns ou les autres. Il ne s'agit pas d'oublier les réussites, les projets emblématiques de notre région. Il s'agit juste de prendre conscience que ce qui a été fait ne suffit pas. La balle est dans le camp de nos élus mais la société civile organisée apportera tout le soutien nécessaire à ce chantier d'envergure au service des Bourguignons.

AVIS ADOPTÉ PAR 77 VOIX POUR ; 1 ABSTENTION

EXPLICATIONS DE VOTE

**Intervention d'Evelyne GUILLON
au titre de la Fédération régionale des chasseurs de Bourgogne**

« J'ai participé à l'élaboration de cet avis sur le projet de Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire de Bourgogne et bien entendu, j'adhère entièrement aux propositions et conclusions faites par la Commission 1.

Toutefois, je souhaite attirer votre attention sur l'avenir de nos « territoires ruraux » particulièrement mal défini dans ce schéma et qui, par conséquent, éveille la très vive inquiétude du monde rural en général et en particulier celui de Saône-et-Loire.

En effet, dans une région à dominance rurale, comme cela est confirmé page 4 du projet de SRADDT, dans une région où 56 % du territoire est en surface agricole utile, dans une région où plus de 6 % sont des emplois agricoles, agroalimentaires ou cynégétiques, dans une région où l'agriculture exporte près de 10 millions d'euros de marchandises, POURQUOI parle-t-on aussi peu du devenir de nos territoires ruraux : 5 lignes sur les nouvelles ruralités où le réinvente, je cite « le bien vivre ensemble », et 3 lignes sur le Grenelle de l'environnement qui devait pourtant constituer un axe environnemental déterminant dans les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires ? Quelles susceptibilités veut-on ménager ? Tout au long de ce document, on nous laisse présager une utilisation de nos territoires ruraux inquiétante et inadaptée. Par exemple, page 36 sur le « cœur de la Bourgogne », je cite : « il dispose de nombreux atouts pour proposer une qualité de vie agréable, produire des richesses et s'inscrire comme espace de respiration POUR LES CITADINS » ou encore page 46 « possibilité de s'inscrire dans un lieu, de PRIVILEGIER LA LENTEUR ET LA MEDITATION », je cite encore « valoriser la qualité de vie et la qualité des aménités des territoires afin d'encourager le DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES RECREATIVES, CULTURELLES ET DE LOISIRS pour les citoyens. Serait-ce ces mêmes citoyens qui ne supportent pas les cloches de nos églises pas plus que le chant du coq du voisin qu'il faut euthanasier parce qu'il chante trop tôt le matin ? D'ailleurs en parlant du coq, je vais quand même vous dire deux mots sur le changement de statut de l'animal, que l'on est sur le point d'adopter, en catimini, à l'Assemblée nationale en procédure accélérée. Si cela n'a rien à voir avec le SRADDT, je le conçois volontiers, cette introduction de l'animal dans le code civil lui conférant d'hypothétiques droits, représente également un énorme danger pour nos activités rurales et pas seulement pour la chasse ou la pêche mais aussi pour le monde de l'élevage en général.

Je ne peux m'empêcher de penser que c'est bien cette même élite sociale qui veut placer l'animal au même niveau que l'humain et qui souhaite également transformer nos campagnes en vastes « réserves d'indiens » où il ferait bon venir se détendre de temps en temps, méditer ou profiter des « aménités environnementales » comme c'est inscrit en toutes lettres dans ce projet de schéma. Cette élite qui disqualifie nos pratiques rurales pour projeter ses fantasmes humains sur les animaux !

Notre « drame » est que nous sommes de moins en moins représentés dans le monde législatif et que notre voix est de moins en moins audible !

Mesdames et Messieurs les Conseillers, il va y avoir, dans les prochains jours, une consultation publique qui devrait durer 3 mois. J'encourage donc tous les acteurs ou sympathisants du monde rural à se manifester, à faire retirer de ce projet toutes ces idées, cette sémantique citadine et à inscrire la véritable prospective que NOUS souhaitons pour nos territoires ruraux à l'horizon 2030.

Je vous remercie. »

**Intervention de Jean-Louis CABRESPINES
au titre de la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS)**

« Le Conseil régional de Bourgogne mène la révision de son PREDESS, présenté le 6 juin à la commission économique du CRB et qui sera examiné lors de la prochaine session plénière du conseil régional du 30 juin prochain.

Ce plan régional 2014-2020 jouera un rôle important dans le développement durable des territoires en particulier par la prise en compte des entreprises de l'ESS dans le développement de politiques sectorielles (prévues dans le PREDESS) de développement économique et d'innovation, de tourisme, de formation professionnelle, de continuités professionnelles, d'agriculture et forêt, d'environnement, de culture, de transports, d'enseignement supérieur et de développement international.

Son absence dans le SRADDT pose la question de la prise en compte de ce secteur économique dynamique dans la politique régionale de développement durable du territoire (10 % des emplois et 10 % des entreprises) et de la corrélation entre SRADDT, SRDEI et PREDESS.

Nous souhaitons que le PREDESS soit également pris en compte dans le SRADDT. »



Intervention d'André COLIN au titre de la CGT

« Le SRADDT, un document important, structurant pour la région dont nous ne pouvons que regretter qu'il arrive en fin de mandature pour le Conseil régional. Cela en dit long et interroge sur les choix qu'il projette.

Le SRADDT s'élabore dans un contexte particulier d'une baisse programmée des ressources pour les collectivités territoriales liée à la cure d'austérité imposée aux Etats membres par Bruxelles par le Traité de Stabilité, de Convergence et de Gouvernance Européen. Le choix du gouvernement français pour réduire en partie son déficit public et rester dans les critères imposés par la Commission européenne se traduit par un projet de loi de réforme territoriale censé réduire la dépense publique. De son issue va dépendre le choix entre solidarité territoriale ou compétition entre les territoires, déjà amorcée avec la loi sur la métropolisation. Que deviendra le SRADDT de la Région Bourgogne dans une configuration de régions fusionnées ?

Cependant, le SRADDT sera bien intégré par son volet territorial en Bourgogne, d'adaptabilité à la stratégie européenne 2020 de contractualisation des projets de territoire à haute valeur ajoutée. Qu'advient-il des autres territoires bourguignons ? Qu'advient-il de la réduction des inégalités territoriales alors que la stratégie européenne accentue la compétitivité entre territoires donc la mise en concurrence ?

Ce projet d'avis du CESER très critique déplore pour les trois orientations : le manque de précision, pas assez compréhensible, pas assez éclairant sur la volonté du Conseil régional de Bourgogne. Et ainsi le projet d'avis relève un manque de cohérence et d'action régionale. Même si le projet d'avis ne l'affirme pas dans sa conclusion, nous pouvons en déduire que l'électrochoc à notre lecture devrait être un changement de cap politique en matière économique et fiscale pour dynamiser nos territoires mais le projet d'avis ne le mentionne pas, il reste au milieu du gué.

Pour la CGT, comme pour la réforme territoriale, le SRADDT aurait nécessité un large débat public associant la population bourguignonne pour ne pas en rester à un jeu d'acteurs institutionnels. La méthode a semble-t-il pris le pas sur le fond politique au détriment d'une large consultation démocratique.

Le projet d'avis souligne la difficulté de la mise en œuvre du SRADDT pour articuler les actions prévues, entre la région, les départements, les agglomérations, les SCOT et les pays et préconise la nécessité d'une gouvernance refondée. Le projet d'avis interroge sur les outils de gouvernance existants qui seraient inappropriés mais ne devrait-il pas s'interroger sur le déficit de démocratie dans leurs utilisations ?

Après ces remarques et questionnements, le groupe CGT votera ce projet d'avis.



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

« LE NOUVEAU SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT
ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE
(SRADDT) DE BOURGOGNE : UNE OCCASION
MANQUÉE »

AVIS

présenté par

Christophe MONOT

COMMISSION N°1

Aménagement du territoire et agriculture

SEANCE PLENIERE DU 20 NOVEMBRE 2014

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL DE BOURGOGNE

VU :

- ◆ Le code général des collectivités territoriales,
- ◆ La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République,
- ◆ Le rapport transmis par Monsieur le président du conseil régional relatif au Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT),
- ◆ L'avis exprimé par la commission « Aménagement des territoires, agriculture » du CESER, lors de sa réunion du 13 novembre 2014,

Il est proposé de délibérer comme suit :

RAPPEL DU CONTEXTE : UNE SAISINE REGIONALE QUI CLOT LE TRAVAIL D'UNE ANNEE DU CESER SUR CE SRADDT

Avant même la révélation du projet du conseil régional, le CESER a élaboré un premier avis, adopté à l'unanimité lors de la séance plénière du 13 mars 2014. Poursuivant sur sa lancée, l'avis du CESER du 26 juin 2014 a donné les véritables clés de lecture du CESER sur le projet de SRADDT dévoilé par le conseil régional lors de sa séance plénière du 17 mars 2014. Le conseil régional pouvait alors prendre en compte, le cas échéant, les remarques formulées par le CESER pour amender son projet. Elément particulièrement notable, cette volonté s'est trouvée confirmée par le président du conseil régional de Bourgogne dans son courrier du 13 octobre 2014 par lequel il remerciait le CESER pour ses « *éléments d'analyse, contributions et questionnements* » qui « *vont permettre à la région, dans la perspective de la finalisation du SRADDT, d'enrichir et de compléter les travaux déjà réalisés* ». Il s'agit maintenant, pour le CESER, de rendre son dernier avis sur le projet définitif de charte du SRADDT dans le cadre de la saisine légale du CESER par le conseil régional.

OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

➤ Le travail du CESER a été utile

Le CESER note avec satisfaction que de très nombreuses remarques formulées dans son avis du 26 juin 2014 ont été prises en compte dans le document final tant sur la forme que sur le fonds. On peut retenir tout particulièrement et sans être exhaustif :

- le renforcement du processus d'évaluation du SRADDT au travers d'indicateurs spécifiques joints en annexe de la charte,
- la place redonnée à plusieurs reprises à la nécessaire complémentarité à trouver entre territoires urbains et ruraux,
- une certaine clarification du langage utilisé comme le souhaitait le CESER et ce, afin d'éviter d'enfermer le SRADDT dans un habillage trop formaliste et imprécis,
- le toilettage de la rédaction de ce document afin d'expurger le texte de tous les éléments de langage qui ne participaient qu'à véhiculer des idées reçues sur l'appréhension du rural (espace de respiration pour les citoyens, espace de méditation),
- les précisions apportées quant à l'orientation n° 2 sur l'articulation SRDEI/SRADDT,
- la réintégration des territoires de projet (Pays...) et de l'intercommunalité au cœur du document particulièrement dans l'orientation n° 3,

- la clarification de la rédaction de l'orientation n° 3 qui se fonde dorénavant sur les systèmes territoriaux, les espaces à enjeux et les territoires de projet.

Le CESER souligne également les compléments apportés quant à la préparation de la fusion Bourgogne-Franche-Comté et la convergence des SRADDT des 2 régions. Absent du projet précédent, ils apportent des éléments précis sur la suite à donner à la démarche notamment par le biais « *d'actions communes* ».

Le CESER tient également à souligner, encore une fois, la volonté du conseil régional d'associer l'ensemble des partenaires institutionnels, dont le CESER, à la construction de ces réflexions et de ce projet de SRADDT.

➤ Un projet identique dans le fonds et ses 3 orientations

Sur le fonds, le projet de SRADDT reste le même avec une organisation de la stratégie régionale structurée en **trois orientations** :

- Orientation 1 : une région polycentrique, des territoires solidaires¹
- Orientation 2 : vivre, habiter et travailler en Bourgogne²
- Orientation 3 : une gouvernance refondée, de nouvelles échelles stratégiques³

A cela s'ajoute le volet « habitat » faisant l'objet d'un traitement particulier. Il est à la fois traité de façon transversale dans les trois orientations et de manière spécifique dans un chapitre dédié.

UN AVIS A FORMULER SUR CE PROJET DE CHARTE

Pour le CESER, le choix, l'articulation et la présentation des 3 orientations ne convenaient pas. Il avait alors proposé de bousculer celles présentées par le conseil régional en les reformulant autour de 3 propositions principales (pour le détail, voir l'avis du CESER du 26 juin 2014).

Si l'orientation n° 3 est aujourd'hui plus claire, le CESER reste toujours réservé sur son « utilité ». En effet, la construction de ces nouvelles formes de gouvernance apparaît artificielle. Sur les 3 échelles identifiées, seuls les territoires de projets (pays, PNRM, territoires Leader, SCOT) ont une réalité effective et connue de tous. Or le conseil régional ne donne aucune clé sur la réalité à construire (si on suit les conseils du SRADDT) des 2 autres échelles : les espaces à enjeux et les systèmes territoriaux. Le CESER l'avait souligné : il aurait fallu identifier les acteurs clés aptes à enclencher la dynamique souhaitée par le conseil régional au travers de son SRADDT sur ces deux autres échelles. Le conseil régional n'évoque jamais les collectivités territoriales ou les EPCI ayant une masse critique suffisante pour prendre en charge « *l'organisation* » et la « *coordination* » de ces « *nouvelles gouvernances* » sur ces espaces.

Le CESER est également réservé sur son utilité pour une autre raison :

- d'une part, parce que « *développer des stratégies communes à l'échelle d'espaces à enjeux* » est une « possibilité » et non un objectif fortement recherché sur lequel la charte insiste particulièrement,
- d'autre part, parce que les « systèmes territoriaux » ne « *constituent pas de nouvelles échelles de contractualisation* » mais uniquement une « *grille de lecture pour favoriser l'harmonisation des interventions régionales et renforcer la cohérence des stratégies des collectivités* ». L'intérêt est donc mince.

¹ Cette orientation décrit le mode d'organisation territoriale, fondé sur un maillage de pôles au service des territoires et des habitants. Les objectifs sont à la fois de construire une organisation plus performante et plus attractive, mieux inscrite dans les différents réseaux, mais aussi de réduire les situations de fragilité sociale ou environnementale. La réalisation de ces objectifs passe par la « *priorité qui est donnée à la consolidation de l'armature urbaine régionale* » et au « *renforcement spécifique des pôles les plus influents de l'armature urbaine* ». Le postulat est que cela profitera à l'ensemble du territoire régional, y compris les territoires ruraux fragiles.

² Cette orientation expose la stratégie envisagée pour retrouver une attractivité régionale. Il s'agit à la fois d'organiser l'accueil des populations, mais aussi de renforcer les capacités productives et ainsi générer davantage de richesses... tout en organisant de manière durable les interactions avec un environnement remarquable mais fragile.

³ Dans cette troisième orientation sont présentés les principes pour une gouvernance plus souple et plus efficace, organisée à plusieurs échelles (espaces à enjeux, territoires de projets - Pays, PNRM et intercommunalités - et systèmes territoriaux). Il s'agit également d'encourager les territoires à innover dans leur système de gouvernance en favorisant la prise d'initiative des acteurs, dans le cadre d'une cohérence et d'une solidarité entre les territoires à l'échelle régionale. La région apportera son appui aux démarches engagées par ces acteurs notamment en matière d'ingénierie.

Que reste-t-il alors pour donner une certaine « consistance » à cette « *nouvelle approche de la gouvernance* » ? Simplement les **territoires de projets**, c'est-à-dire les pays, les territoires Leader, le PNRM et les structures porteuses de SCOT, soit autant de structures loin d'être nouvelles dans l'approche de la gouvernance du territoire... mais qui constituent, comme le CESER l'avait largement souligné, des acteurs incontournables un peu trop vite oubliés par le conseil régional dans la version précédente de son projet. Ce « rattachage » des acteurs clés du développement territorial est le bienvenu comme l'avait souhaité le CESER mais il met également en évidence l'aspect « creux » des 2 autres échelles de gouvernance identifiées par le conseil régional (systèmes territoriaux et espaces à enjeux).

Ainsi, il est toujours nécessaire pour le CESER de revoir l'articulation des orientations 1 et 3 qui reste difficilement compréhensible aujourd'hui malgré les modifications apportées. Elles donnent plutôt l'impression d'un rééquilibrage un peu artificiel entre ces deux orientations alors que le CESER avait pointé la réelle difficulté à comprendre les spécificités et l'intérêt de ces deux orientations et leur articulation avec l'orientation n° 2. C'est toujours le cas actuellement.

Pour le dire simplement, l'intérêt de deux des trois orientations du SRADDT reste, pour le CESER, fortement discutable en l'état quant à l'objectif du développement du territoire régional. Les orientations 1⁴ et 3 ne reposent pas sur grand-chose. Elles constituent des orientations majoritairement « organisationnelles » et « institutionnelles » (orientation n° 1 : « *construction d'une organisation multipolaire* » via les « pôles » et orientation n° 3 « *organisation de la gouvernance à de nouvelles échelles* ») qui, pour le CESER « parasitent » la charte et le sens réel des orientations voulues par le conseil régional. Elles masquent en effet d'autres aspects de ce SRADDT finalement peu explicités et mis en avant : la transition énergétique, la mobilité pour tous, le renforcement des équilibres sociaux, le maintien des équilibres environnementaux, la participation de la société civile...

Seule l'orientation n° 2 donne un caractère relativement concret à la charte du SRADDT. Mais nous soulignons encore une fois qu'elle est trop large. Le CESER avait en effet pointé du doigt l'« *approche globale de l'attractivité* » détaillée dans cette orientation. Or, agir pour l'attractivité des territoires suppose d'agir sur de nombreux leviers en même temps. Le CESER pose donc la question : **comment prioriser les interventions et concentrer les moyens financiers si l'on en reste à cette idée que les territoires doivent agir dans de nombreux domaines ?** C'est bien sur ce point que sera jugée la politique régionale d'aménagement du territoire. En faire ainsi une orientation spécifique n'a pas de sens en soi⁵.

Pour le CESER, le cœur de la charte aurait dû porter sur **une ambition : le renforcement de l'attractivité du territoire**. Cette ambition aurait dû être celle autour de laquelle gravitaient des orientations mieux ciblées et mieux articulées pouvant reprendre, pour partie, les éléments pertinents de cette charte pourtant bien présents (stratégies locales d'accueil, « *renforcer Dijon* », mobilité pour tous, des territoires au service de la création de richesses, fournir un environnement favorable à l'activité économique).

Sur la base de ces éléments, le CESER émet un avis réservé sur ce projet de charte du SRADDT.

AVIS ADOPTÉ A L'UNANIMITÉ

⁴ La plupart des éléments de l'orientation n° 1 relève plus d'un **diagnostic** (sur les 5 espaces à enjeux, les pôles et les systèmes territoriaux) que d'une véritable orientation ayant des finalités opérationnelles explicites.

⁵ À la différence de la stratégie d'accueil de populations qui a toute sa place dans ce document par exemple.

EXPLICATION DE VOTE



Intervention d'Annick GUYENOT au titre de la CGT

« L'avis définitif présenté à cette assemblée est réservé.

La CGT ne peut que partager ces réserves même si le document final du SRADDT a été amélioré par rapport à son projet présenté en juin dernier.

Mais ces améliorations concernent plus la forme que le fond puisque les 3 orientations du schéma initial demeurent identiques alors même que le CESER avait demandé en juin une clarification des priorités retenues par le conseil régional et une réécriture complète de ce schéma. Or, tel n'est pas le cas.

Par ailleurs, comme en juin, l'avis souligne la contradiction entre le souci affiché de hiérarchiser les priorités et la volonté de concentrer les moyens financiers alors même que le développement de l'attractivité des territoires bourguignons apparaît en filigrane comme l'objectif majeur du conseil régional. Or, celui-ci suppose d'agir en même temps sur beaucoup de leviers à la fois.

Dans ces conditions, la future politique de développement de la région n'apparaît pas clairement : sur quels critères précis seront sélectionnés et financés les projets locaux avancés par les collectivités locales et leurs groupements ? Nul ne peut le dire actuellement. Ce flou artistique ne peut que susciter la méfiance dans un contexte budgétaire très contraint, la tentation de ne financer que peu de projets dans un souci d'économie pouvant l'emporter sur le besoin d'investissement.

Plus de clarté, c'est aussi plus de démocratie.

Or, en la matière, l'association de la population bourguignonne à l'élaboration de ce SRADDT a été minime alors que son quotidien peut en être largement impacté.

Par ailleurs, si ce projet définitif de SRADDT fait une plus grande place à la Stratégie régionale de développement économique et d'innovation (SRDEI) à la demande du CESER, il n'en est pas de même avec la Stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCORAN) et d'autres schémas sectoriels importants tels que celui des transports, pourtant largement concerné par l'orientation n° 2.

Après ces remarques et en conclusion, le groupe CGT votera cet avis réservé. »

Ils y ont travaillé...

MEMBRES DE LA COMMISSION N° 1 « AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES, AGRICULTURE »

Président : Christophe MONOT (FRSEA)

Vice-Présidente : Evelyne GUILLON (Fédération régionale des chasseurs de Bourgogne)

Secrétaire : Christine JORIS (CGT-FO)

Membres : Michel BALDASSINI (BIVB), Jean-Bernard BOURDOT (Coordination rurale), Nicole CHEVIGNARD (URIS), Jean-Pierre CONDAMINE (CRA), Nadine DARLOT (CRA), Isabelle GARNIER (Fédération régionale des coopératives agricoles), Annick GUYENOT (CGT), Sabine TROUSSEAU (CFDT).

CABINET

Nicolas HUGUET, chargé d'études, Brigitte DUCHANOY, assistante

Un lien entre vous et nous...

<http://www.ceser-bourgogne.fr>

Le Conseil économique, social et environnemental de Bourgogne représente la société civile dans sa diversité.
Des hommes et des femmes échangent leurs idées, confrontent leurs points de vue,
pour formuler des propositions d'actions sur les grands projets bourguignons.

Retrouvez l'ensemble des avis et publications du CESER ainsi que toutes les dates des séances plénières sur son site internet.
Elles sont publiques, vous pouvez y assister.



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

Conseil économique, social et environnemental régional
17 boulevard de la Trémouille - CS 23502 - 21035 Dijon - Tél. : 03 80 44 34 32 - Mél : ceser@cr-bourgogne.fr
www.ceser-bourgogne.fr - www.cesdefrance.fr