



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

« QUALITÉ DE VIE : CLÉ DE VOÛTE POUR DES TERRITOIRES DURABLES EN BOURGOGNE »

RAPPORT

présenté par

Christine JORIS et Charles SCHNEIDER

COMMISSION N° 1

Aménagement des territoires et agriculture

SÉANCE PLÉNIÈRE DU 20 JUIN 2012

SOMMAIRE

COMMISSION N° 1	4
INTRODUCTION	7
PREAMBULE	8
1. LA POLITIQUE DE CONTRACTUALISATION DU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE	12
1.1. LA CONTRACTUALISATION MISE EN PLACE PAR LE CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE CADRE DU CPER 2007-2013.....	12
1.1.1. G1 - Les agglomérations.....	13
1.1.2. G2 - Les Pays.....	13
1.1.3. G3 - Le Parc naturel régional du Morvan (PNRM).....	14
1.1.4. G4 - Le développement de la société numérique.....	14
1.1.5. La contractualisation interrégionale.....	14
1.2. LA POLITIQUE DE CONTRACTUALISATION MISE EN PLACE PAR LE CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN DEHORS DU CPER 2007-2013.....	15
1.2.1. S'appuyer sur un réseau de villes : les conventions villes d'appui.....	15
1.2.2. Soutenir les villages : la politique « Eco-villages avenir ».....	16
1.2.3. Soutenir les quartiers : la rénovation urbaine.....	17
2. ECONOMIE ET COMMERCE DE PROXIMITE : L'EXEMPLE DE LA BRESSE BOURGUIGNONNE	18
2.1. QUELQUES DONNEES GENERALES SUR LA BRESSE BOURGUIGNONNE.....	18
2.1.1. Un développement démographique dû à un regain d'activité.....	19
2.1.2. En matière économique.....	20
2.2. UNE PROXIMITE GEOGRAPHIQUE.....	21
2.3. UNE PROXIMITE DE COORDINATION.....	22
2.3.1. Le Conseil régional de Bourgogne et la contractualisation en matière économique avec les territoires.....	22
2.3.2. Actions et conduite de projets sur le territoire de la Bresse bourguignonne en matière économique.....	24
2.4. UNE PROXIMITE IDENTITAIRE.....	29
2.5. PERSPECTIVES ET STRATEGIE D'AVENIR.....	30
2.5.1. Des équipements à adapter.....	30
2.5.2. La mise en place d'un Schéma de cohérence territoriale (SCOT).....	31
2.5.3. Une proximité géographique et identitaire à préserver.....	32
2.5.4. Rendre visible les actions menées sur ce territoire et développer le partage d'informations.....	32
3. L'ECO-QUARTIER DE SAINT-JEAN-DES-JARDINS A CHALON-SUR-SAONE	33
3.1. AMELIORATION DE LA PERFORMANCE ENERGETIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DES BATIMENTS.....	33
3.1.1. Les principales dispositions.....	33
3.1.2. Les implications de la réforme pour les collectivités locales.....	34
3.2. L'INTERVENTION DU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE.....	35
3.3. PRESENTATION DE L'ECO-QUARTIER DE SAINT-JEAN-DES-JARDINS.....	35
3.3.1. Origines du projet.....	36
3.3.2. Les objectifs.....	37
3.4. RETOUR SUR EXPERIENCE.....	39
3.4.1. L'accès social à la propriété.....	39
3.4.2. Le volet énergétique.....	40
3.4.3. La cohésion sociale du quartier.....	40
4. LA SANTE DANS LES TERRITOIRES RURAUX : L'EXEMPLE DU CHATILLONNAIS	42
4.1. DONNEES GENERALES SUR LA SITUATION SANITAIRE DANS LE CHATILLONNAIS.....	42
4.1.1. Des indicateurs relativement élevés de mortalité et de morbidité.....	43
4.1.2. Les services de soins de proximité et hospitaliers.....	44
4.2. LE CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE ET LA CONTRACTUALISATION EN MATIERE DE SANTE.....	46
4.3. L'ACTION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS CHATILLONNAIS.....	46
4.3.1. Le Contrat de Pays 2007-2013.....	46
4.3.2. Quels résultats des actions menées sur le territoire ?.....	48
4.3.3. Perspectives pour la politique sanitaire du territoire.....	52
CONCLUSION	55

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES

Didier ALLANIC, directeur territorial AFTAM-UT Côte-d'Or et Aube,
Jean-Claude AMIZET, président du Conseil de développement économique et social du Pays Châtillonnais,
Francis AUBERT, directeur, Centre d'économie et sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER),
François BELLOUARD, chef du Service Développement durable à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne,
Alexandre BERENGUER, représentant de l'Union nationale des associations de professions libérales (UNAPL) secteur médical au CESER,
Hubert BRIGAND, président de la Communauté de communes du Pays Châtillonnais, vice-président du Conseil général de la Côte-d'Or, conseiller général du canton de Châtillon-sur-Seine et maire de Châtillon-sur-Seine,
Christine BUATOIS, présidente de l'association des commerçants de Louhans,
Dr Bruno CABRITA, médecin chef adjoint des sapeurs-pompiers au Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Côte-d'Or,
Patrick CHEVALIER, gérant de l'entreprise « ALLO AMBULANCES NYCOLL »,
Alain CORDIER, président du Pays de la Bresse bourguignonne,
Jérôme DURAIN, adjoint au maire de Chalon-sur-Saône en charge du développement durable, de l'environnement, de l'économie sociale et solidaire, Conseiller régional de Bourgogne,
Marc FROT, conseiller général du canton de Baigneux-les-Juifs, Président de la Commission « Aménagement du territoire, économie, agriculture et développement durable »,
Paulette GUYOT, présidente de l'ADMR de Châtillon-sur-Seine,
Jean-Claude LAGRANGE, vice-président du Conseil régional de Bourgogne en charge de la cohésion sociale, de la politique des villes et de la rénovation urbaine,
Denis LAMARD, président du Conseil de développement de la Bresse bourguignonne,
Christine LAMARRE, professeur émérite d'histoire moderne à l'Université de Bourgogne sur la formation des villes en Bourgogne,
Franck LAMEUNIERE, secrétaire CGT du Centre hospitalier intercommunal (CHI) de Châtillon-Montbard,
Dominique LARUE, directeur du Centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE) du Pays de l'Autunois Morvan,
Bernard MALEGUE, maire de Baigneux-les-Juifs,
Jacqueline MAUCOURANT, représentante de l'Union locale CGT Auxois-Morvan-Châtillonnais,
Georges MORIN, ingénieur subdivisionnaire au CHI de Châtillon-Montbard, Conseiller général du canton de Montigny-sur-Aube, Communauté de communes du Pays Châtillonnais, Vice-président en charge de la Santé et maire de Brion-sur-Ource,
Isabelle RAUSZER, représentante de l'Union locale CGT Auxois-Morvan-Châtillonnais,
Patrice RAYMOND, maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne,
Nicolas RENAHY, sociologue, chargé de Recherche à l'INRA/CESAER,
Sylvain RIFFARD, chef du service « Développement des territoires et de la santé » à la Direction de l'aménagement du territoire et de l'habitat au Conseil régional de Bourgogne,
Bernard ROUAULT, directeur du Centre hospitalier Michel Sordel,
Roger SAGET, rapporteur de la Commission Santé, Conseil de développement économique et social du Pays Châtillonnais, vice-président de l'Association des usagers du CHI de Châtillon-Montbard,
Dr Jean-François SAUGEOT, médecin chef des sapeurs-pompiers au Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Côte-d'Or,
Gilles SEYTRE, président du Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) Châtillonnais Montagne,
Sophie VALDENNAIRE-RATTO, directrice de l'aménagement du territoire et de l'habitat au Conseil régional de Bourgogne,
Nathalie VINCENT, responsable de la mission SCOT à la Direction départementale des territoires de Côte-d'Or, Service préservation et aménagement de l'espace,

COMMISSION N° 1

« Aménagement des territoires et agriculture »

Président : Christophe MONOT, représentant des Jeunes agriculteurs de Bourgogne

Vice-président : Gérard MOTTET, représentant des Organismes culturels (patrimoine)

Secrétaire : Claire MOUSSET-DECLAS, représentante de la Confédération générale du travail (CGT)

Membres

Gilles ABRY, représentant de la Chambre régionale d'agriculture (CRA)

Jean-Bernard BOURDOT, représentant de la Coordination rurale

Jean-Michel BROCHERIEUX, représentant de l'Union nationale des associations de professions libérales (UNAPL)
secteur juridique

Dominique CHAMBRETTE, représentant de la Chambre régionale d'agriculture (CRA)

Noël GILIBERT, représentant de l'Union régionale des associations familiales (URAF)

Evelyne GUILLON, représentante de la Fédération régionale des chasseurs de Bourgogne

Christine JORIS, représentante de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)

Philippe KOENIG, représentant de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Pierre GUEZ, représentant du Pôle de compétitivité VITAGORA et
de la Fédération régionale des coopératives agricoles (FRCA)

Louis NUGUE, représentant des organisations syndicales d'artisans au sein
de l'Union professionnelle artisanale (UPA)¹

Charles SCHNEIDER, en qualité de personnalité qualifiée en matière d'environnement et de
développement durable

Daniel SIRUGUE, représentant du Conservatoire d'espaces naturels de Bourgogne²

Membre associé : Pierre MAILLARD, représentant de la Confédération nationale du logement (CNL)

Cabinet

Nicolas HUGUET, chargé d'études

Brigitte DUCHANOY, assistante

¹ Qui a intégré la Commission n° 6 Finances, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales à compter du 13 octobre 2011.

² Qui a intégré la Commission n° 3 Infrastructures de transport, environnement, énergies à compter du 16 mars 2012.

LISTE DES ABREVIATIONS

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALD	Affection de longue durée
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOC	Appellation d'origine contrôlée
ARS	Agence régionale de la santé
BBC	Bâtiment basse consommation
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCPC	Communauté de communes du Pays Châtillonnais
CESE	Conseil économique et social environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CESP	Contrat d'engagement de service public
CESR	Conseil économique et social régional
CHI	Centre hospitalier intercommunal
CIAS	Centre Intercommunal d'action sociale
CLIC	Centre local d'information et de coordination
CLS	Contrat local de santé
CODEV	Conseil de développement
CPER	Contrat de projet Etat-Région
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CRB	Conseil régional de Bourgogne
DAC	Document d'aménagement commercial
DOO	Document d'orientations et d'objectifs
EHPA	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
GAL	Groupe d'action locale
GCS	Groupement de coopération sanitaire
HLM	Habitation à loyer modéré
HQE	Haute qualité environnementale
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INRA	Institut national de la recherche agronomique
ORS	Observatoire régional de la santé
PAC	Politique agricole commune

PAREX	Plan d'action régional à l'export
PCET	Plan climat-énergie territorial
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PDU	Plan de déplacements urbains
PEFC	Programme de reconnaissance des certifications forestières
PER	Pôle d'excellence rurale
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PME	Petite et moyenne entreprise
POE	Programme opérationnel européen
PTS	Projet territorial de santé
PUCA	Plan, urbanisme, construction et architecture
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SOM	Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRCAE	Schéma régional climat, air et énergie
SRDE	Stratégie régionale de développement économique
SRU	Solidarité renouvellement urbain
SSIAD	Service de soins infirmiers à domicile
TIC	Technologies de l'information et de la communication
T2A	Tarifcation à l'acte
UE	Union européenne
UEM	
URML	Union régionale des médecins libéraux
VUD	Villa urbaine durable
ZAE	Zones d'activités économiques

INTRODUCTION

Le Conseil régional de Bourgogne a saisi le Conseil économique, social et environnemental de Bourgogne (CESER) à propos de « l'urbanisme durable ». Si l'on se réfère à la loi Grenelle II³, cette thématique correspond à un urbanisme qui prendrait en compte les enjeux d'aujourd'hui concernant la qualité de vie, la mixité et l'intégration, autant dans ses impacts économiques et sociaux qu'environnementaux.

La demande du Conseil régional ouvrait donc un large champ d'investigations liées tout autant à l'urbanisme et l'aménagement du territoire qu'à la politique mise en œuvre par le Conseil régional en la matière⁴. Une réponse sur la seule problématique liée à l'habitat et ses techniques de construction n'étant ni attendue, ni suffisante, il a été choisi de ne pas se lancer dans un énième rapport sur l'urbanisme durable. D'une part, parce que de nombreuses études et documentations facilement accessibles existent sur le sujet et d'autre part, parce que la question, plus large mais centrale, de l'étalement urbain, a déjà été largement traitée dans un avis récent du CESER⁵.

Le cœur de la démarche a donc porté sur le point suivant : la qualité de vie des populations à travers une offre de services adaptée sur l'ensemble du territoire bourguignon. Cette préoccupation doit être la clé de voûte de la mise en œuvre d'une politique de contractualisation au service des populations.

En effet, la contractualisation se révèle être depuis de nombreuses années un outil central pour la conduite des politiques publiques notamment en matière d'aménagement du territoire. Elle doit permettre de faciliter la mise en œuvre de véritables stratégies d'aménagement et de développement localisées sur des territoires dans l'objectif de développer leur attractivité, non seulement pour permettre l'installation dans la durée de populations mais aussi pour endiguer les départs.

Or, pour qu'un territoire soit attractif, l'action doit concerner un certain nombre de domaines essentiels. Après avoir défini ce que recouvre le champ de la contractualisation, nos travaux nous ont conduits à explorer 3 domaines dans 3 territoires de Bourgogne :

- l'économie et les commerces de proximité avec l'exemple de la Bresse bourguignonne,
- l'habitat durable avec l'éco-quartier de Saint-Jean des Jardins à Chalon-sur-Saône,
- la santé dans les territoires ruraux avec l'exemple du Châtillonnais.

Il s'agira enfin de tracer quelques lignes directrices sur l'avenir de la contractualisation du Conseil régional de Bourgogne en matière d'aménagement du territoire après 2013.

³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « Grenelle 2 ».

⁴ Avec les auditions de Jean-Claude LAGRANGE, vice-président en charge de l'aménagement du territoire - 5 avril 2011 et de Sophie VALDENNAIRE-RATTO, directrice de l'aménagement du territoire et de l'habitat - 10 février 2011.

⁵ Avis du CESER Bourgogne - « Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne » - 21 janvier 2011.

PREAMBULE

1. La contractualisation, clé de voûte de la gestion territoriale⁶

➤ Une définition de la contractualisation

Définir ce que recouvre la « contractualisation » peut s'avérer complexe. Il s'agit plus précisément des « contrats d'action publique », une forme de partenariat qui a été expérimentée depuis une quarantaine d'années en France et qui s'est généralisée. On pourrait définir les contrats ou conventions en matière de contractualisation comme « des procédures d'accord formalisées sur des objectifs à moyen terme qui impliquent des contributions conjointes à leur réalisation »⁷ et qui ont généralement en commun 3 caractéristiques⁸ :

- un temps de discussion explicite sur les objectifs recherchés et les moyens correspondants,
- des engagements réciproques sur un calendrier d'actions et de réalisations à moyen terme,
- des clés de contribution (financière ou autre) conjointe à la réalisation des objectifs.

Précisons que la contractualisation ne regroupe donc pas l'ensemble des aides et interventions qu'une collectivité territoriale peut mettre en œuvre.

➤ La contractualisation, clé de voûte de la gestion publique territoriale

L'offre contractuelle initialement venue de l'Etat s'est diversifiée en suivant les différents mouvements de la décentralisation. En faisant des collectivités locales des acteurs autonomes, elle ne pouvait que légitimer le recours au contrat comme mode d'articulation et de coopération des autorités publiques entre elles. Il est utilisé aussi pour régler les relations entre les collectivités publiques et les acteurs privés concourant à la conduite des affaires publiques⁹. « Et devant les larges mouvements de décentralisation opérés depuis 30 ans, il est logique, aujourd'hui, que nous soyons face à un foisonnement contractuel impliquant l'ensemble des acteurs publics¹⁰ ».

La Cour des comptes relevait dans son rapport de 2009 sur la conduite de la décentralisation par l'Etat¹¹ : « le développement des procédures contractuelles par l'Etat, dans de très nombreux domaines, que les seuls contrats de plan Etat-Région n'épuisent pas, va contribuer à généraliser l'intervention de tous les échelons de collectivités sur des sujets de plus en plus nombreux et divers, parfois même sur des champs de compétences pourtant attribués »¹². Ce mouvement mené par l'Etat lui-même conduirait donc naturellement à la multiplication et à la complexification des interventions des collectivités¹³.

➤ Après l'égalité devant la loi, la concurrence dans le cadre de la contractualisation

Si l'aménagement du territoire, tout particulièrement, a longtemps relevé d'une action publique maîtrisée de manière parfaitement endogène par l'Etat, aujourd'hui, les politiques d'aménagement et de développement du territoire comme les exigences du développement durable, dépendent à l'inverse de la capacité de mobilisation d'acteurs tant privés que publics se situant non seulement à des niveaux d'action différents mais aussi sur des territoires différents. Le contrat semble être devenu plus que jamais une solution au problème de l'action collective comme à la flexibilité nécessaire d'une action publique qui cherche plus l'équité que l'égalité¹⁴.

⁶ Patrice DURAN, professeur de sociologie, professeur des universités, directeur du département des sciences sociales de l'ENS de Cachan et directeur de groupe d'analyse des politiques publiques CNRS-UPR 268.

⁷ J. P. GAUDIN - La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales - Annuaire des collectivités locales - 2004.

⁸ J. P. GAUDIN - La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales - Annuaire des collectivités locales - 2004.

⁹ A l'image des contrats de délégation de service public.

¹⁰ Europe, Etat, Région, Département, Intercommunalités, Communes.

¹¹ La conduite par l'Etat de la décentralisation - Rapport de la Cour des Comptes - octobre 2009.

¹² Rapport à M. le Président de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales - juillet 2011 - J. J. PERETTI

¹³ Paradoxale quand l'Etat ne cesse aujourd'hui de critiquer les interventions croisées des collectivités locales en faisant d'ailleurs l'une des problématiques au cœur même de la loi de réforme des collectivités territoriales.

¹⁴ Patrice DURAN, professeur de sociologie, professeur des universités, directeur du département des sciences sociales de l'ENS de Cachan et directeur de groupe d'analyse des politiques publiques CNRS-UPR 268.

Dès lors, il s'agit d'une démarche partenariale mais aussi de mise en concurrence entre collectivités locales : « si dans ces contrats les communes sont nombreuses à être éligibles, ne sont retenues que celles dont les projets seront jugés « bons » ou prioritaires pour le partenaire »¹⁵ quel qu'il soit. Le récent rapport « Territoires ruraux, territoires d'avenir »¹⁶, des députés Jérôme BIGNON et Germinal PEIRO, s'il tire un bilan positif de certaines politiques, pointe d'ailleurs les limites de la logique des appels à projets qui constituent une modalité possible de contractualisation : « il faut tenir compte dans les appels à projets de la capacité des territoires les plus faibles, sinon les seuls à répondre seront les biens portants et les plus riches ». Le rapport propose ainsi de faire cohabiter zonages prioritaires et appels à projets.

Ce mouvement de développement de la contractualisation comme mode d'articulation et de coopération des autorités publiques entre elles s'inscrit depuis quelques années dans un contexte particulièrement évolutif.

2. Un environnement actuel et à venir incertain pour les collectivités territoriales

- **Le Grenelle de l'environnement : quelle place pour le développement durable dans les futures politiques de contractualisation ?**¹⁷

L'un des enjeux du Grenelle concerne la territorialisation de ses dispositions au travers des collectivités territoriales. Les Conseils régionaux doivent notamment appréhender leurs futures interventions en fonction de ces dispositions dont l'application a été déclinée par la loi « Grenelle 2 » dans de nombreux domaines majeurs¹⁸. Plusieurs outils ont ainsi été créés ou adaptés et sont à disposition des collectivités locales.

- La nouvelle dimension des SCOT¹⁹

La Loi Grenelle 2 (en son titre I) a mis en place des mesures aboutissant à un « verdissement » et à un renforcement des outils de planification. Changement majeur, elle dote notamment le SCOT d'un Document d'orientations et d'objectifs (DOO) plus prescriptif qu'avant, avec notamment l'obligation d'arrêter des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace. Cette nouvelle disposition obligatoire constitue l'une des évolutions les plus significatives dans la lutte contre l'étalement urbain.

La question des SCOT semble d'ailleurs essentielle pour entrapercevoir l'avenir des territoires de Bourgogne. En effet, « la généralisation progressive des SCOT à des espaces ruraux va amener les collectivités concernées à définir un périmètre pertinent pour conduire leur projet de territoire et en prévoir la mise en œuvre »²⁰. Le Conseil régional de Bourgogne insiste sur ce point : « *les SCOT constituent une véritable préoccupation du Conseil régional. Au travers des Pays, la Région pousse au développement des SCOT (financement des études par exemple) avec l'idée d'arriver à une convergence sur tout le territoire régional Pays/SCOT où la structure porteuse du SCOT (syndicat mixte) engloberait la structure porteuse du Pays et où les 2 échelles seraient en totale complémentarité*²¹. Nous n'en sommes pourtant qu'au commencement de la mise en place des SCOT et les réflexions sont multiples en la matière. La question de la constitution d'un SCOT est une chose mais la question de savoir ce que fait le SCOT et comment il le fait en partenariat avec le CRB en est une autre ! Le CRB est en réflexion sur le sujet. Cela devrait surtout concerner la prochaine génération de contrat post-2013 »²².

¹⁵ J. P. GAUDIN - La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales - Annuaire des collectivités locales - 2004.

¹⁶ Assemblée Nationale - « Territoires ruraux, territoires d'avenir », Rapport d'information n° 4301 présenté le 2 février 2012 au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

¹⁷ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle 1 » et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle 2 ».

¹⁸ Ce sont 5 volets d'intervention qui peuvent être définis (énergie et climat, transports, bâtiments et urbanisme, biodiversité et gouvernance)

¹⁹ Pour plus de détails sur les SCOT, voir l'avis CESER Bourgogne « Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne » - 21 janvier 2011.

²⁰ Certu / Etd - Fiches décryptage Grenelle.

²¹ En complément sur l'articulation Pays/SCOT, rapport du CESR Bourgogne « Etat des lieux et avenir de la politique des Pays » - 3 février 2009.

²² Sophie VALDENNAIRE-RATTO, directrice de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat - audition du 21 décembre 2010.

- Le Schéma régional climat, air et énergie (SRCAE)²³ : la coordination des démarches territoriales

Le SRCAE est un document unique d'orientation stratégique, non prescriptif qui intègre toutes les dimensions climat, air et énergie en réalisant un état des lieux et un diagnostic régional et en définissant des orientations et objectifs territorialisés aux horizons 2020 et 2050²⁴. Il s'établit en co-élaboration entre le Préfet de région et le Président du Conseil régional. Le projet de SRCAE de la Bourgogne a été soumis à la consultation du public fin 2011²⁵. En tant que schéma stratégique, il n'a pas vocation à comporter des mesures ou des actions. Celles-ci relèvent des collectivités territoriales via notamment les PCET.

- Généralisation et obligation des Plans climat-énergie territoriaux (PCET)

Les PCET seront obligatoires au 31 décembre 2012²⁶ et les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et PDU) devront en tenir compte. En effet, le PCET est un programme dont les actions dépendent majoritairement des documents d'urbanisme : développement des transports en commun, rénovation énergétique des bâtiments publics... On peut citer celui du Grand Dijon signé le 9 février 2012 par 86 acteurs locaux²⁷. Rappelons également que le Conseil régional s'est doté dès 2007 d'un Programme énergie-climat²⁸.

- **La prise en compte de la loi de réforme des collectivités territoriales²⁹ : la préparation des Schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services (SOM)**

Cette loi organise, notamment, la mise à plat des gouvernances entre niveau de collectivités territoriales³⁰ et pourra donc avoir des conséquences sur les politiques de contractualisation. On évoquera principalement l'élaboration conjointe du « projet de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services » (SOM) prévue par la loi de réforme territoriale. Ce schéma devra porter « au moins sur les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et des lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux et à l'aménagement des territoires ruraux ». Il pourra, en outre, concerner « toute compétence exclusive ou partagée de la Région et des Départements ». A partir de 2014, ces schémas pourront être élaborés dans les six mois qui suivront les élections locales. L'absence de tel schéma ne sera pas éternellement sans conséquence. En effet, l'article 77 précise qu'à défaut d'adoption du SOM avant le 1^{er} janvier 2015, le cumul d'une subvention d'investissement ou de fonctionnement de la Région et du Département sur un même projet sera proscrit, sauf s'il est décidé par une commune de moins de 3 500 habitants ou un EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants ou s'il s'agit de subventions de fonctionnement dans les domaines de la culture, du sport ou du tourisme.

Un délai de 6 mois apparaît « très insuffisant lorsqu'on considère la difficulté de l'ouvrage »³¹. Le schéma devra, en effet, embrasser la quasi-totalité des compétences régionales et départementales, intégrer une préparation

²³ Issue de l'article 68 de la loi Grenelle II : article L. 222-1, 2 et 3 du Code de l'environnement.

²⁴ Ces orientations portent sur : la qualité de l'air, la réduction des polluants atmosphériques, la réduction des émissions de GES, la maîtrise de la demande énergétique et l'amélioration de l'efficacité énergétique, le développement de l'ensemble des filières Energies renouvelables, l'adaptation aux effets du changement climatique.

²⁵ Un Schéma régional éolien fixant les objectifs en matière de développement de l'énergie éolienne a été annexé à ce SRCAE.

²⁶ Pour les Régions, Départements, Communautés urbaines, Communautés d'agglomération, Communes et Communautés de communes de plus de 50 000 habitants. Les collectivités territoriales de moins de 50 000 habitants peuvent également et volontairement élaborer un plan d'actions locales afin d'améliorer l'efficacité énergétique du territoire.

²⁷ Mais citons également ceux qui s'engagent dans la démarche volontairement : Chenôve, Auxerre, Chalon-sur-Saône, les Pays Seine-et-Tilles, Bourgogne Nivernaise, Sud Bourgogne, Puisaye-Forterre...

²⁸ Le programme énergie climat Bourgogne (PECB) est l'un des outils de mise en œuvre du Plan Energie-Climat 2007-2013 du Conseil régional. Il est co-signé par le Conseil régional de Bourgogne, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et l'Etat, dans le cadre du Contrat de projets Etat-Région 2007-2013. Il définit un programme d'actions et participe techniquement et financièrement à son exécution. Concrètement, dans le cadre du PECB, des aides financières sont attribuées aux collectivités, aux entreprises et dans certains cas aux particuliers qui souhaitent avoir recours au bois énergie, au solaire photovoltaïque, au solaire thermique, au biogaz.

²⁹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

³⁰ La recomposition en cours du volet « intercommunal » ne sera pas évoquée ici du fait déjà des nombreux travaux du CESER sur cette question auxquels le lecteur peut se référer : « L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire : EPCI, contrats d'agglomération, contrats de Pays, SCOT - avril 2004 et « Etat des lieux et avenir de la politique des Pays » - février 2009. Précisons seulement que près de 200 fusions d'EPCI sont prévues (sans même faire état des extensions ou réductions de périmètres) et que ces modifications devraient être opérationnelles en 2013-2014 au plus tard.

³¹ Rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales - juillet 2011 - Jean-Jacques PERETTI.

technique par les services des collectivités, prendre en compte la mise en place, en mars 2014, de nouvelles assemblées et de leurs exécutifs qui se traduira inévitablement par des délais d'installation.

De plus, le « timing » se complique encore en prenant en compte les deux points suivants :

- Les futures perspectives financières pour la politique de cohésion de l'UE 2014-2020

Au même moment, de nouvelles perspectives financières sont en cours de définition pour la politique de cohésion de l'UE de 2014-2020. C'est l'avenir même de la politique de cohésion qui se joue actuellement avec ses conséquences pour l'ensemble des territoires tant en termes financiers que de gouvernance. Dès 2014, de nouveaux fonds seront ainsi alloués dans les différentes régions françaises selon des modalités qui devront être définies. Or, avec cette réforme, se pose la question de la gouvernance de ces fonds sur les territoires régionaux. Si tout se passe selon le calendrier établi par la loi, les collectivités locales et autres structures de coopération devraient avoir trouvé leur forme et organisation définitive à la même date d'entrée en vigueur des nouvelles enveloppes en 2014.

- L'engagement à venir d'une sixième génération de Contrat de Projets Etat-Région (CPER)

Se profile l'ouverture des négociations entre l'Etat et les Régions pour la 6^{ème} génération du Contrat de Projets Etat-Région (CPER) 2014-2020.

« Force est de constater que ce calendrier concernant le CPER et les POE est inadapté. Il est évident que la conclusion préalable des CPER et des POE va rigidifier le contenu des schémas d'organisation voire quasiment priver les élus de toute marge de manœuvre, tant les cofinancements décidés en 2013 préjugeront l'exercice des compétences à partir de 2015. L'Etat est ainsi fortement interpellé sur la nécessité de faire évoluer sa conception de la contractualisation et donc sa pratique de l'aménagement du territoire »³². C'est pour ces raisons d'ailleurs que la Mission PERETTI recommande aux Régions et aux Départements d'anticiper l'ensemble de ces modifications en lançant l'ouverture de concertations locales dès janvier 2012 pour la mise en œuvre des SOM « sauf à prendre le risque d'un blocage ou, à tout le moins, d'un grippage de l'administration territoriale en 2014 et 2015 ».

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. Il faut prendre conscience des enjeux. C'est ce que soulignait d'ailleurs François PATRIAT lui-même : « pour relever les nouveaux défis territoriaux qui s'annoncent dans un contexte économique difficile, nous devons prioriser nos interventions et revoir nos critères d'évaluation pour optimiser les investissements » tout en soulignant : « on ne peut pas demander aux Régions d'accompagner toujours plus les projets de l'Etat et les contrats infra-territoriaux, sans ressources supplémentaires. Cela implique de transformer nos modes de financement pour garantir tout à la fois l'accès aux services et favoriser l'émergence des projets et des initiatives locales »³³.

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 territoires. Mais est-ce efficace ? »³⁴. 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 problématique³⁵. 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.

³² Rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales - juillet 2011 - Jean-Jacques PERETTI.

³³ François PATRIAT - Revue Bourgogne Notre Région - juin 2011.

³⁴ Jean-Claude LAGRANGE, vice-président en charge de l'aménagement du territoire - Audition du 5 avril 2011.

³⁵ 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.

1. LA POLITIQUE DE CONTRACTUALISATION DU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE

1.1. LA CONTRACTUALISATION MISE EN PLACE PAR LE CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE CADRE DU CPER 2007-2013

Le CPER 2007-2013 stipule que « le présent contrat définit les actions que l'Etat et la Région s'engagent à mener conjointement, par voie contractuelle, pour une période de sept ans, de 2007 à 2013 inclus ». Si chacun des Grands projets du CPER³⁶ est en lien plus ou moins direct avec l'aménagement du territoire, c'est le Grand projet G intitulé « Volet territorial » qui nous intéressera plus particulièrement³⁷. 2 principes fondateurs sous-tendent la politique territoriale du CRB³⁸ :

➤ La territorialisation de l'action publique

L'approche territoriale consiste à rendre cohérents dans leurs interactions spatiales les différentes politiques publiques et les différents niveaux de contractualisation. Pour l'État et la Région, l'enjeu est de construire, en partenariat, des stratégies pour leur action sur des territoires s'appuyant eux-mêmes sur une stratégie locale de développement. Il s'agit donc de créer les conditions pour qu'un territoire de projet soit en capacité de rassembler et de fédérer des acteurs, de définir un projet de développement commun en cohérence avec les orientations régionales, de fixer des priorités et de les mettre en œuvre et d'assurer, dans une période de raréfaction de l'argent public, une meilleure utilisation de celui-ci.

Il s'agit, notamment, d'apporter à travers les politiques territoriales des réponses de proximité aux nouveaux défis posés à la Bourgogne : défi démographique, développement durable, mutations économiques, urbaines et sociétales... La déclinaison, sur chaque territoire, des politiques de l'État et de la Région, la mobilisation des acteurs, la mise en œuvre de modes de gouvernance participatifs, l'articulation, la complémentarité (voire la subsidiarité), et la cohérence entre les différentes politiques mises en œuvre sur le territoire sont des objectifs recherchés.

➤ La contractualisation

Elle est un outil d'organisation de l'intervention publique, fixant un cadre aux regards des défis locaux et régionaux et donnant du temps et des moyens pour leur mise en œuvre. Elle permet une mise en cohérence des fonds publics et leurs priorisations sur des stratégies cohérentes, elle valorise « des modes d'actions » ne trouvant pas de solutions financières classiques, et plus largement l'action territoriale structurée, organisée et partagée. Les territoires de projets pourront s'engager dans des conventions territoriales signées avec l'Etat et la Région et tout autre partenaire. Ces conventions territoriales prendront la forme de contrats de territoires (contrats d'agglomération, contrats de pays, contrat de Parc...)³⁹. Dans le cadre de cette contractualisation, il conviendra notamment de veiller à ce que la mise en œuvre de la stratégie des territoires prenne en compte la mixité et l'égalité entre les hommes et les femmes, par exemple, en matière d'usage des TIC, d'emploi ou de formation professionnelle.

³⁶ Les Grands projets du CPER sont les suivants : A. Améliorer les transports ferrés et fluviaux, B. Structurer l'économie et accompagner les mutations, C. Renforcer l'enseignement supérieur et la recherche, D. Préserver la qualité environnementale des milieux naturels et de la ressource en eau, E. Valoriser les grands sites patrimoniaux, F. Soutenir les démarches de progrès des filières agricoles et forestières et G. Volet territorial, H. Promouvoir le rôle moteur de la capitale régionale.

³⁷ En excluant la mesure « G5 Adaptation des structures pour personnes âgées » du fait de l'absence de financement par le CRB.

³⁸ CPER Bourgogne 2007-2013.

³⁹ Le CPER précise que, néanmoins, certains projets du volet territorial ne feront pas l'objet de conventions.

Financement (en millions d'euros) en Bourgogne – CPER 2007-2013

G VOLET TERRITORIAL	TOTAL	Etat	Région
	130,686	37,336	93,350
G1 - Agglomérations	45,000	11,000	34,000
G2 - Pays	67,000	17,000	50,000
G3 - Parc Naturel Régional du Morvan	8,700	1,700	7,000
G4 – Développement de la société numérique	4,700	2,350	2,350

On peut noter que le « volet territorial » est le plus important financièrement parlant du CPER avec un peu plus de 130 M€ sur 7 ans dont 93 M€ pour le CRB et largement moins pour l'Etat (un peu plus d'1/3 avec 37 M€) démontrant ainsi que cette politique en direction des territoires constitue bien un enjeu pour le CRB. Sur les 93 M€ du CRB, 50 M€ sont destinés aux Pays soit 54 % de l'intervention du CRB sur ce « volet territorial ». Les Pays sont donc bien au cœur de cette politique pour le CRB et constituent les principales structures récipiendaires des crédits dans le cadre de la contractualisation. Au sein de ce volet territorial, on trouve :

1.1.1. G1 - Les agglomérations

Il existe 8 contrats d'agglomération sur le territoire bourguignon⁴⁰. Ainsi, tous les territoires qui avaient été identifiés comme ayant vocation à renouveler ou à établir un contrat d'agglomération l'ont réalisé et l'année 2009 a vu le bouclage de tous les contrats et le démarrage des programmations. Il est à noter que les agglomérations couplées avec un Pays bénéficient d'une dynamique plus marquée dans la mise en œuvre de cette contractualisation, constat d'une meilleure mobilisation des Conseils de développement⁴¹. La programmation des actions s'est accélérée depuis 2 ans et le taux moyen de réalisations est de 40 % (Région).

1.1.2. G2 - Les Pays

Il existe 16 contrats de Pays⁴². L'arrivée à la mi-parcours de ce volet du CPER a donné lieu à des ajustements de cette politique. C'est d'abord un nouveau cadre d'intervention qui a été mis en place début 2011 afin de permettre une « meilleure adaptation aux réalités locales et aux besoins avérés dans un contexte budgétaire tendu où sont fixés des objectifs de maîtrise des dépenses »⁴³. Le cadre régional de révision est le suivant⁴⁴ :

➤ Réaffirmation des priorités régionales :

- *le développement économique : la formation professionnelle pour l'emploi local, l'organisation de l'activité commerciale, artisanale et touristique,*
- *les services à la population : la mobilité, l'enfance-jeunesse et l'accès aux soins,*
- *le logement : le recours aux énergies renouvelables, le logement locatif social,*
- *le développement numérique des territoires en vue de leur compétitivité économique et de l'amélioration des services publics.*

⁴⁰ Dont 5 « contrats uniques » c'est-à-dire des contrats qui regroupent contrat d'agglomération et contrat de Pays : Pays Beaunois et Communauté d'Agglomération Beaune Côtes et Sud, Pays du Chalonnois et Communauté d'Agglomération Chalon Val de Bourgogne, Pays Nevers Sud Nivernais et Communauté d'Agglomération de Nevers, Pays Sud Bourgogne Clunisois - Mâconnais - Tournugeois et Communauté d'agglomération du Mâconnais-Val de Saône, Centre Saône-et-Loire et Communauté Urbaine Le Creusot-Montceau ; et 3 contrats seuls : Communauté de communes de l'Auxerrois, Communauté de communes du Sénonais et Communauté d'agglomération de Dijon.

⁴¹ Bilan CPER 2007-2013 - année 2010 - Conseil régional de Bourgogne - octobre 2011.

⁴² Nivernais-Morvan, Puisaye-Forterre, Bresse bourguignonne, Bourgogne Nivernaise, Auxois Morvan Côte-d'orien, Seine et Tilles en Bourgogne, Beaunois, Autunois Morvan, Châtillonnais, Tonnerrois, Nevers Sud Nivernais, Charolais-Brionnais, Chalonnois, Avallonnais, Plaine de Saône-Vingeanne, Sud Bourgogne Clunisois-Mâconnais-Tournugeois. Un autre « projet de développement » est en cours avec le territoire de la CUCM via le Pays Centre Saône-et-Loire.

⁴³ « Révision des contrats - cadre régional » - 4 novembre 2010.

⁴⁴ Conseil régional de Bourgogne - Délibération du 24 janvier 2011.

➤ **Rénovation des modalités d'intervention** (optimisation de gestion des priorités régionales, renforcement des critères de choix de projets, maîtrise des dépenses de fonctionnement, concentration de l'ingénierie territoriale sur des priorités régionales...). En effet, en cohérence avec les propositions de chaque territoire, la Région entend :

- maintenir un soutien fort à l'ingénierie,
- re-calibrer les autres dépenses de fonctionnement, par la réaffirmation des priorités régionales et de la place des territoires de projets face aux défis de la Bourgogne : le soutien de la Région se concentrera sur ses priorités, le niveau d'action d'échelle pays, et les démarches stratégiques de type SCOT, Plans Climat, PLH, schéma de maillage de services... au détriment de certaines modalités de soutien (réduction du soutien aux appels à projets pour les projets culturels et manifestations locales, maîtrise des dépenses de communication...),
- rechercher une meilleure efficacité de l'action publique locale par le resserrement des objectifs, et ainsi la révision de certaines modalités d'interventions dans les contrats.

➤ **Continuer à promouvoir une réponse territoriale aux défis de la Bourgogne.** Dans ce but, la Région souhaite affirmer une priorité d'intervention et un accompagnement dédié sur :

- les défis du développement durable et les défis climatiques de l'espace régional : permettre une réponse territoriale aux attentes du Grenelle à la précarité énergétique, à l'adaptation au changement climatique,
- le défi démographique bourguignon par le renforcement de l'attractivité résidentielle et économique et la redynamisation des espaces ruraux par la définition et la structuration d'une politique régionale de l'accueil d'activités et de nouvelles populations, permettant une relecture des politiques territoriale et économique,
- le renforcement de la gouvernance et la subsidiarité Pays - EPCI.

C'est ensuite la révision à mi-parcours des contrats de Pays qui a été mise en œuvre par le Conseil régional de Bourgogne. L'année 2011 a ainsi vu la « mise à jour » par voie d'avenant des 16 contrats.

1.1.3. G3 - Le Parc naturel régional du Morvan (PNRM)

Il s'agit d'un acteur important pour le Conseil régional de Bourgogne : « le PNRM est un laboratoire pour le développement d'une politique d'aménagement durable du territoire. L'idée est de s'adosser fortement sur lui pour étendre ensuite ces expérimentations aux autres EPCI de la région ⁴⁵ ». La question est de savoir quel rôle le PNRM peut jouer dans la définition d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire du CRB dans le cadre d'une nouvelle phase de contractualisation avec ces territoires.

1.1.4. G4 - Le développement de la société numérique

Nouvellement mise en place par l'avenant n° 1 au CPER 2007-2013 adopté lors de la réunion du 14 novembre 2011 du Conseil régional de Bourgogne, cette action remplace l'action « Plate-forme SIG régionale ».

1.1.5. La contractualisation interrégionale

Le Conseil régional s'engage également dans une politique de contractualisation spécifique au caractère interrégional.

⁴⁵ Audition de Sophie Valdenaire-Ratto, directrice de l'aménagement du territoire et de l'habitat au Conseil régional de Bourgogne - 20 décembre 2010.

1.1.5.1. Le Massif central

Sans rentrer dans les détails, signalons juste que le Conseil régional de Bourgogne a rejoint en 2007 les Régions Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon, partenaires de l'Etat dans le cadre de la Convention interrégionale Massif central (CIMAC) et partenaires de l'Etat et de l'Europe dans le cadre du Programme opérationnel Massif central. Ainsi une partie du territoire bourguignon fait désormais partie du Massif central. Les 4 départements sont concernés avec 237 communes et 92 000 habitants. Les orientations de la CIMAC et du Programme opérationnel s'articulent autour de 3 axes (accueil de nouvelles populations, création de richesses et accessibilité et attractivité du territoire). Cette contractualisation se compose d'une convention signée entre les régions du Massif et l'État (61,2 M€ chacun) et d'un programme opérationnel européen (40,6 M€ de FEDER), soit un budget total prévisionnel de 163 M€ (la convention 2000-2006 avait mobilisé 95 M€).

Le CPER 2007-2013 dispose particulièrement que « l'ensemble du territoire du parc étant rattaché, au sens de la loi Montagne, au Massif central, le PNRM pourra bénéficier des crédits de la convention interrégionale de massif dès lors qu'il présente des actions s'inscrivant dans ce programme et répondant aux critères d'éligibilité qui le régissent, notamment leur caractère interrégional ».

1.1.5.2. Le Plan Rhône

Le Contrat de projets interrégional Plan Rhône (CPIER) pour la période 2007-2013 a été signé le 21 mars 2007 et le Conseil régional de Bourgogne en est partie prenante⁴⁶. Ce cadre contractuel pour la mise en œuvre du Plan Rhône doit permettre de concilier prévention des inondations et développement en zone inondée, de respecter et d'améliorer le cadre de vie des habitants et de développer économiquement ce territoire sur le long terme. Il formalise, sur 2007-2013, des engagements financiers importants de plus de 600 M€, pour un coût global des opérations estimé à plus de 800 M€. Sur cette même période, des financements complémentaires seront mobilisés auprès des autres collectivités locales, mais aussi auprès de l'Europe, via le FEDER.

1.2. LA POLITIQUE DE CONTRACTUALISATION MISE EN PLACE PAR LE CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN DEHORS DU CPER 2007-2013

1.2.1. S'appuyer sur un réseau de villes : les conventions villes d'appui

Partant du principe que l'attractivité d'un territoire est fortement liée au rayonnement de sa ville centre, le Conseil régional de Bourgogne souhaite, au travers de cette politique, « favoriser le renforcement des pôles urbains ayant un rôle de structuration du territoire ». Cette politique poursuit plusieurs grands objectifs :

- l'accompagnement des villes moyennes dans leurs projets de développement urbain,
- la consolidation de leurs fonctions de centralités (résidentielle, économique, services à la population) et la maîtrise de leur développement (étalement urbain, planification...),
- le renforcement de leur attractivité (auprès des entreprises et des populations)⁴⁷.

Cette politique ne figure pas au CPER mais dans le vade-mecum des politiques territoriales comme complément urbain au contrat de Pays⁴⁸. De plus, se situant hors du CPER, il n'y a donc aucun financement complémentaire de l'Etat. Il s'agit de 13,5 M€ de financement régional sur la période 2007-2013.

⁴⁶ Avec les Conseils régionaux Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes- Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Franche-Comté, la Compagnie nationale du Rhône (CNR), l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et Voies navigables de France (VNF).

⁴⁷ Délibération n° 2011-1-5214-149 du Conseil régional de Bourgogne.

Chaque ville peut « contractualiser avec la Région sur la base de priorités au nombre desquelles figurent les équipements de développement de la ville définis par celle-ci (projet de ville) et négociés avec la structure de développement du Pays et la Région »⁴⁹. Actuellement, 26 villes sur 32 possibles bénéficient de ces financements. Il est à noter que l'enveloppe financière attribuée à la ville d'appui est calculée selon la population, pondérée par le revenu par habitant.

1.2.2. Soutenir les villages : la politique « Eco-villages avenir »

Cette politique est constituée de 2 opérations principales, Eco Villages et Villages Avenir⁵⁰.

➤ Eco Villages :

Elle vise à :

- la création ou la réhabilitation de logements locatifs publics.
- l'aménagement des locaux institutionnels suivants : mairie, salle des fêtes, salle associative et salle culturelle.
- soutenir la mise en valeur d'espaces extérieurs par le biais d'aménagement paysager.

Cette opération s'adresse uniquement aux communes de moins de 3 500 habitants n'ayant pas déjà bénéficié des opérations « Cœurs de villages » et « Cœurs de villages plus » et/ou aux EPCI compétents. Eco Villages prend ainsi la suite de l'opération « Cœur de villages + » et en reprend les principaux éléments évoqués ci-avant à quelques différences près :

- la fin du soutien au renforcement des services à vocation commerciale ou artisanale,
- la suppression du soutien aux ravalements de façade,
- la suppression du soutien à un projet associatif pour le lancement d'une manifestation nouvelle dans le bourg autour des thèmes du patrimoine, commerce et artisanat.

Le Conseil régional a mis fin au soutien apporté au renforcement des services à vocation commerciale ou artisanale dans ce nouveau dispositif du fait qu'aucune demande n'avait été présentée entre 2004 et 2007 sur « Cœur de villages plus »⁵¹. Cette opération nécessite la passation d'un accord-cadre avec le Conseil régional pour une durée maximale de 4 ans et s'inscrit donc pleinement dans une politique de contractualisation.

➤ Villages Avenir :

Il s'agit ici « de promouvoir les projets de création de logements s'inscrivant dans un projet cohérent à l'échelle de la commune, de la communauté de communes compétentes et de tout programme en faveur de l'habitat en cours sur la zone » avec 3 volets : réhabilitation de logements locatifs publics, dents creuses et habitat groupé.

Cette opération est plus ambitieuse pour le territoire concerné. Le Conseil régional souligne en effet que « les projets d'habitat en milieu rural ou périurbain sont aujourd'hui de plus en plus nombreux sans toutefois provenir d'une réflexion globale cohérente à l'échelle territoriale compétente ». D'où peut-être l'ouverture du soutien aux EPCI, CCAS, CIAS, organismes HLM et les SEM en plus des communes de moins de 3 500 habitants pour cette opération. Pour compléter cet ensemble, le Conseil régional apporte son soutien aux « études préalables d'aménagement et d'urbanisme » pour les communes de moins de 3 500 habitants ou les communautés de communes qui s'inscrivent dans le cadre des 2 opérations « Villages Avenir » et « Eco Villages ». Il souligne à cet égard qu'un « nombre croissant de communes de la région souhaite créer des stratégies de développement économes en espace et soutenables pour l'homme et pour les paysages. Par ailleurs, moins d'un tiers d'entre elles est équipé de documents d'urbanisme ».

⁴⁸ Ainsi, s'il n'y a pas de contrat de Pays, il ne pourra y avoir de convention « ville d'appui ».

⁴⁹ Délibération n° 2011-1-5214-149 du Conseil régional de Bourgogne.

⁵⁰ L'opération « Cœurs de villages plus » s'appliquant encore actuellement uniquement aux communes ayant déjà bénéficié d'une aide pour la réalisation d'une étude antérieure au 31 décembre 2010.

⁵¹ Avis du CESER Bourgogne : « L'habitat en milieu rural » -17 octobre 2007 - Rapporteur : Maddy GUY.

1.2.3. Soutenir les quartiers : la rénovation urbaine

Les villes et agglomérations bourguignonnes porteuses d'un projet de rénovation urbaine ont signé avec la Région des conventions de rénovation urbaine qui leur permettent de bénéficier d'une aide pour :

- la démolition des logements insalubres ou vétustes, la rénovation et la construction de logements sociaux efficaces énergétiquement,
- l'aménagement des espaces publics (aires de jeux, espaces verts...),
- l'installation d'équipements facilitant la vie associative et la fréquentation nouvelle des quartiers (locaux commerciaux, installation d'activités libérales et associatives, etc.).

Plus de 90 millions d'euros sont investis par la Région dans le cadre d'une convention de partenariat signée avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le 13 juillet 2006, pour la réalisation des projets de rénovation urbaine en Bourgogne. 11 villes et 23 quartiers auront bénéficié, d'ici 2013, de cette aide pour améliorer et revaloriser la qualité de vie dans les quartiers d'habitat social.

La contractualisation en matière d'aménagement du territoire doit faciliter la mise en œuvre de véritables stratégies d'aménagement localisées sur des territoires dans l'objectif de développer leur attractivité dans un certain nombre de domaines et ce, de façon durable. L'objectif ultime est bien sûr de maintenir, voire de développer, cette activité au service des populations de ces territoires. Nous sommes donc bien dans un objectif de services aux populations locales. Or, pour qu'un territoire soit attractif, l'action doit concerner un certain nombre de domaines essentiels. C'est par l'exemple de 3 de ces domaines concernant 3 territoires de Bourgogne que ce rapport s'attachera à décrire les mécanismes de cette politique de contractualisation et de la mise en œuvre (ou pas) de stratégies pensées pour assurer l'avenir des populations présentes ou à venir. Les 3 domaines choisis sont les suivants :

- l'attractivité d'un territoire passe par l'activité économique qui anime ce territoire : il s'agira ici de la problématique des commerces de proximité en Bresse bourguignonne,

- l'attractivité d'un territoire passe par le fait de pouvoir se loger en recherchant un cadre de vie de qualité tout en limitant l'empreinte écologique : nous examinerons la réalisation de l'éco-quartier de Saint-Jean-des-Jardins à Chalon-sur-Saône.

- l'attractivité d'un territoire passe enfin par le fait de pouvoir se soigner dans de bonnes conditions sur ce territoire : il s'agira de la problématique de la santé dans le Châtillonnais,

2. ECONOMIE ET COMMERCE DE PROXIMITE : L'EXEMPLE DE LA BRESSE BOURGUIGNONNE

La question du rôle social du commerce est essentielle et se pose avec d'autant plus de force dans les territoires ruraux que les petits commerces y font souvent office de seul lieu de vie et d'animation. Aujourd'hui, une commune sur deux ne dispose plus de ce type de commerce et une commune sur cinq est confrontée à la question du dernier commerce⁵². Le CESER de Bourgogne n'a pas manqué d'évoquer déjà ce problème. Ainsi, cette réflexion complètera par l'exemple d'une part, celle menée dans le cadre de l'avis du CESER « L'artisanat en Bourgogne : besoins et leviers pour son développement » présenté lors de la plénière du 16 février 2012. D'autre part, concernant l'agriculture, activité fondatrice de la dynamique de l'économie dans les territoires ruraux, le lecteur peut se référer au rapport et à l'avis présenté par le CESER Bourgogne « L'agriculture face aux enjeux économiques et environnementaux : les pistes d'adaptation en Bourgogne »⁵³.

Pour appréhender ce travail, nous nous appuyons sur les travaux du CESE qui distingue 3 types de proximité :

- **Proximité géographique** : la réunion des acteurs économiques sur un même lieu est source d'efficacité, de créativité et d'innovation tout comme elle l'est pour la relation entre acteur économique et client-consommateur, pour qui la vitalité d'une économie « près de chez soi » est absolument indispensable.

Cependant en soi, l'espace n'est pas générateur de coordination. La proximité géographique n'est pas suffisante pour garantir l'efficacité économique. Elle est un potentiel qui doit être activé par deux autres formes de proximité.

- **Proximité de coordination** : elle est fondée sur les échanges et l'existence de réseaux de relations de différentes natures, associative, professionnelle, politique... et qui peut très bien intervenir en dehors de la proximité géographique, dans des relations de travail à distance par exemple.
- **Proximité institutionnelle** que nous appellerons plutôt **identitaire** : on se sent appartenir au même territoire ou à une même entité, et cette appartenance détermine une communauté de comportements qui fait que l'on « se reconnaît ».

Pour le CESE, le facteur clé de succès d'un territoire repose ainsi sur l'intersection entre ces trois types de proximité : il existe une donnée géographique de base qui permet de la coordination, laquelle ne sera efficace que grâce à des référents communs. Au-delà de l'implication des acteurs, le rôle de la puissance publique est alors fondamental pour favoriser ces synergies. Cette « recette » de la proximité pourrait s'appliquer à l'ensemble des territoires ruraux. Ces 3 types de proximité vont être illustrés par leur application au territoire de la Bresse bourguignonne.

2.1. QUELQUES DONNEES GENERALES SUR LA BRESSE BOURGUIGNONNE

Le Pays de la Bresse bourguignonne est composé de 9 Communautés de communes, 88 communes, 65 000 habitants⁵⁴ pour une superficie de 1 419 km². La commune la plus peuplée est Louhans-Chateaufort, chef-lieu d'arrondissement, avec 6 400 habitants. La gouvernance territoriale du Pays est assurée par trois structures associatives :

- l'association Saône-Bresse-Revermont, reconnue structure porteuse du Pays de la Bresse bourguignonne,
- le Conseil de Développement (132 membres dont 88 acteurs privés et 44 élus),
- le Groupe d'action locale (démarche européenne Leader).

⁵² 2^{èmes} assises de la proximité : « Restaurer le lien social par l'économie de proximité » - 8 février 2012, placé sous le patronage du Secrétaire d'Etat chargé du commerce et de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP).

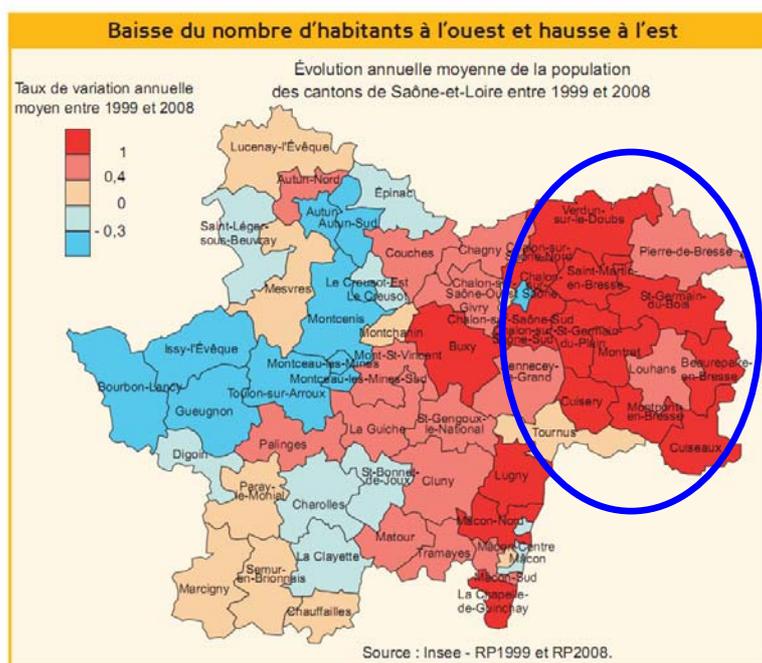
⁵³ Avis du CESER Bourgogne : « L'agriculture face aux enjeux économiques et environnementaux : les pistes d'adaptation en Bourgogne » - 21 janvier 2011.

⁵⁴ Chiffres INSEE 2011 de la population communale 2008.

Le Pays de la Bresse bourguignonne a récemment sollicité l'INSEE pour faire une étude de son territoire⁵⁵. Plusieurs éléments peuvent être notés confirmant une certaine dynamique.

2.1.1. Un développement démographique dû à un regain d'activité

La population augmente de 1,1 % chaque année sur la période 1999-2007. Le rythme est nettement plus élevé que celui observé au niveau départemental (+ 0,2 %). Le renouveau démographique de la Saône-et-Loire ne se répartit en effet pas de façon homogène dans le département. Seule la moitié Est de la Saône-et-Loire a gagné des habitants entre 1999 et 2008. Ainsi, parmi les 15 cantons les plus dynamiques du département, 9 se situent en Bresse. S'y installent des familles qui ont des besoins en matière de commerces et services de proximité, gardes d'enfants, écoles, équipements et activités de loisirs, transport. Ainsi, il y a autant d'habitants qui se sont installés en Bresse bourguignonne sur la période 2002-2007 que dans l'aire urbaine dijonnaise entre 1999 et 2006⁵⁶.

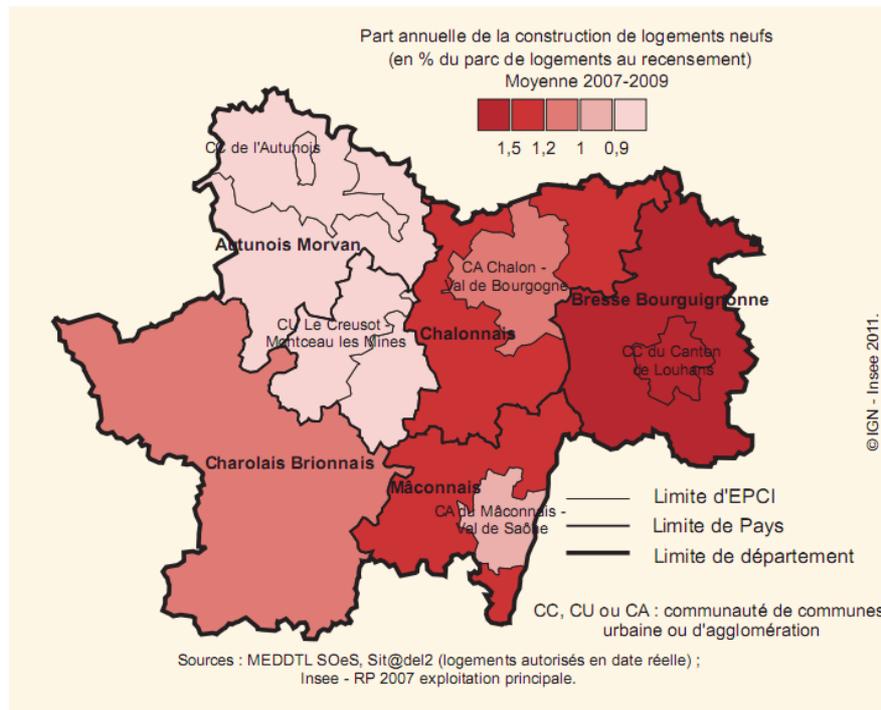


Cette dynamique démographique marque une rupture avec les baisses constatées au cours des décennies précédentes : depuis les années 60, le pays perdait des habitants. L'évolution démographique favorable est uniquement due à un regain d'attractivité qui se traduit par un excédent migratoire : presque toutes les communes attirent davantage d'habitants qu'elles n'en perdent. Les communes à l'Est de Chalon-sur-Saône et celles aux alentours de Louhans enregistrent les apports migratoires les plus importants. Au total, 9 000 habitants se sont installés en Bresse bourguignonne sur la période 2002-2007 et 5 800 résidents en sont partis. Le territoire accueille principalement des ménages avec enfants en provenance de Chalon-sur-Saône et du Jura. Des habitants du Rhône, des actifs mais aussi des retraités viennent aussi s'y établir.

Dans le sens contraire, les départs concernent pour l'essentiel des jeunes qui vont poursuivre leurs études, pour la majorité d'entre eux en Côte-d'Or. La Bresse bourguignonne exerce une attractivité résidentielle : plus de la moitié de ces actifs nouvellement installés quittent quotidiennement le territoire pour aller travailler ailleurs. La Bresse accueille tous les jours 3 500 actifs. En sens inverse, 9 400 la quittent. Plus de la moitié de ces échanges s'effectue avec le reste de la Saône-et-Loire, un quart avec le Jura. L'agglomération de Chalon-sur-Saône et celle de Lons-le-Saunier attirent à elles seules respectivement 39 % et 12 % des actifs résidant dans la Bresse. Conséquence, la partie Est du département jouit d'une forte dynamique de la construction neuve liée à sa démographie.

⁵⁵ Bourgogne Dimensions n° 172 d'octobre 2011 « Bresse bourguignonne : un sursaut démographique et une solidité économique à conforter » - INSEE.

⁵⁶ 9 000 habitants dans les deux cas - Bourgogne Dimensions n° 172 d'octobre 2011 « Bresse bourguignonne : un sursaut démographique et une solidité économique à conforter » et Bourgogne Dimensions n° 150 de janvier 2009 « La Bourgogne gagne des habitants autour des villes-centres et le long des grands axes » - INSEE.



Reste que la population est assez âgée, comparée à la Saône-et-Loire et plus encore à la Bourgogne⁵⁷ et le pays présente un solde naturel négatif en lien avec le vieillissement de sa population. Sur une longue période, l'installation d'une population jeune accompagnée d'enfants ne parviendra probablement pas à enrayer le vieillissement de la population⁵⁸ qui sera l'une des clés de la stratégie future du territoire comme pour l'ensemble de la Bourgogne.

2.1.2. En matière économique

2.1.2.1. Une économie qui résiste

Aujourd'hui, la Bresse bourguignonne n'est pas seulement un territoire qui séduit de nouveaux habitants par la qualité de son cadre de vie. Son économie est aussi dynamique : entre 1998 et 2007, l'emploi a progressé plus rapidement dans la zone d'emploi de Louhans (+ 12 %) qu'en métropole (+ 11 %), en Bourgogne (+ 6 %) et en Saône-et-Loire (+ 4 %).

Pour l'INSEE, la présence historique d'un tissu industriel explique en partie cette situation. L'autre raison de cette bonne santé est une agriculture forte tout particulièrement dans le domaine de l'élevage de volaille. L'industrie agroalimentaire bénéficie de la qualité de la production et tire à son tour l'agriculture. Le secteur agricole reste ainsi bien implanté avec 78 % des terres consacrées à l'agriculture. Les spécialités agricoles comme la volaille de Bresse et les produits laitiers ont contribué à l'essor des industries agroalimentaires, notamment LDC Bourgogne (abattage et découpe de volaille) à Branges et Bigard à Cuiseaux. L'industrie représente ainsi un quart des emplois, se situant bien au-dessus des moyennes régionales (18 %) et nationale (15 %). Ces emplois demandent peu de qualification et trouvent sur place, voire hors du territoire, la main-d'œuvre pour les occuper.

Néanmoins, l'économie de la Bresse bourguignonne repose sur quelques secteurs d'activités : l'agriculture, l'agro alimentaire, la plasturgie et les transports. C'est sur le territoire bourguignon que la spécialisation de l'économie est la plus forte. Il apparaît donc fortement exposé au risque sectoriel : beaucoup d'emplois reposent sur la bonne santé de quelques secteurs dépendants du coût du pétrole et des marchés extérieurs. Le marché du travail se révèle donc sensible aux aléas de la conjoncture.

⁵⁷ Pour 100 personnes âgées de 60 ans ou plus, la Bresse compte 75 jeunes de moins de 20 ans, la Saône-et-Loire 85 et la Bourgogne 92.

⁵⁸ Le déficit naturel devrait à nouveau augmenter. En effet, si les tendances démographiques récentes se maintiennent en termes de fécondité, de mortalité et de migrations, le nombre de personnes âgées devrait augmenter : les 75 ans et plus au nombre de 7 600 en 2007 seraient 14 500 en 2040, ce qui représente pratiquement un doublement de cette classe d'âge.

La crise de 2008-2009 a frappé de plein fouet l'industrie de l'emballage plastique. Le taux de chômage, habituellement faible dans la zone d'emploi de Louhans, s'est alors nettement rapproché des taux de chômage du département et de la région.

En sens inverse, la reprise économique en 2010 est plus marquée et le taux de chômage s'éloigne à nouveau du taux départemental et régional. Fin 2010, 7,2 % de la population active de la zone d'emploi de Louhans était à la recherche d'un emploi. Le taux de chômage s'établit à 8,6 % pour le département de Saône-et-Loire et 9,2 % pour la région.

2.1.2.2. Dans le domaine de l'artisanat et des commerces de proximité

En 2010, le pays de la Bresse bourguignonne comptait 1 246 entreprises artisanales. Que ce soit sur le plan de l'emploi et du nombre d'entreprises, l'artisanat a progressé depuis 2005 (respectivement 7 et 14 %). La prédominance du secteur du bâtiment (44 %) avait pour conséquence un déficit d'implantation des services (25 %). Sur la période 2005-2010, l'on observe néanmoins une très forte progression de ces derniers (18 %), qui impacte significativement l'emploi de ce secteur (22 %).

Figure 1 – Evolution du nombre d'entreprises et de salariés dans le pays de la Bresse bourguignonne⁵⁹

Source : *Chambre régionale de métiers et de l'artisanat de Bourgogne*

		Pays Bresse bourguignonne		Evolution 2005/2010	Saône-et-Loire		Evolution 2005/2010
		2005	2010		2005	2010	
Alimentation	Nombre d'entreprises	118	124	5 %	855	907	6 %
	Nombre de salariés	289	308	7 %	1 998	2 035	2 %
Bâtiment	Nombre d'entreprises	466	545	17 %	2 987	3 577	20 %
	Nombre de salariés	910	987	8 %	6 704	6 961	4 %
Production	Nombre d'entreprises	244	267	9 %	1 519	1 659	9 %
	Nombre de salariés	688	647	- 6 %	4 157	3 777	- 9 %
Services et activités non réparties	Nombre d'entreprises	263	310	18 %	2 260	2 567	14 %
	Nombre de salariés	466	569	22 %	4 420	4 668	6 %
Total	Nombre d'entreprises	1 091	1 246	14 %	7 621	8 710	14 %
	Nombre de salariés	2 353	2 511	7 %	17 279	17 441	1 %

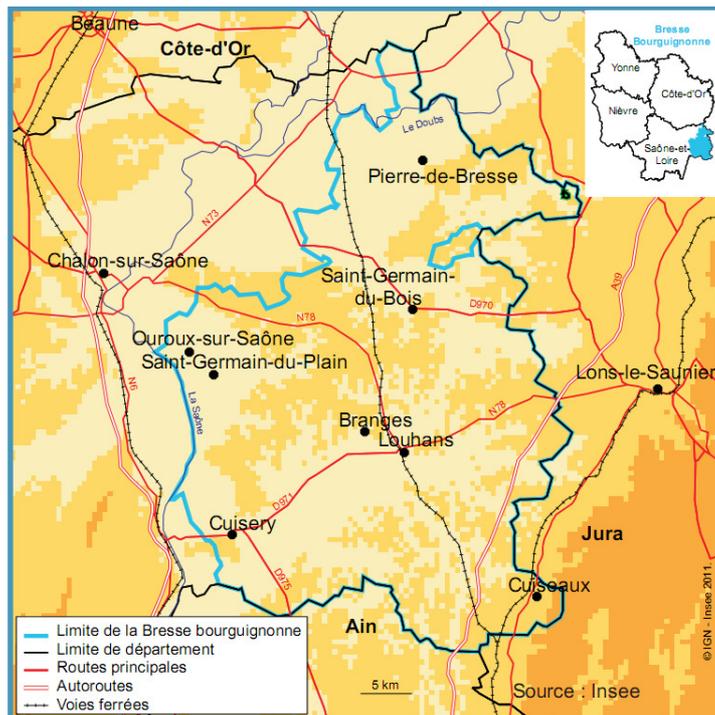
2.2. UNE PROXIMITE GEOGRAPHIQUE

2.2.1.1. La situation originale de Louhans

➤ Un chef-lieu développé et à proximité des grands axes autoroutiers

Louhans est la 6^{ème} unité urbaine du département de Saône-et-Loire avec près de 12 000 habitants et est particulièrement bien situé. Les Louhannais peuvent en effet emprunter les échangeurs de Beaurepaire-en-Bresse et Au-Miroir pour accéder à l'autoroute A39 reliant Dijon, Dole, Bourg-en-Bresse, Genève et Lyon. Ils peuvent également rejoindre l'autoroute A6 Paris-Lyon à Tournus, éloigné de 30 km ou Chalon-sur-Saône, distant de 40 km. Sur l'axe Est-ouest, la commune se trouve sur le tracé de la N 78 qui relie Lons-le-Saunier à Chalon-sur-Saône. Enfin, la ligne TER Dijon-Bourg-en-Bresse complète cette infrastructure en mettant Louhans à 1 heure de Dijon et à 1 heure 30 de Lyon.

⁵⁹ Avis du CESER « L'artisanat en Bourgogne : besoins et leviers pour son développement » - 16 février 2012.



➤ Un territoire entouré par 3 bassins d'emploi

C'est une bonne partie du territoire qui profite aussi de la proximité de 3 bassins d'emploi limitrophes : Chalon, Mâcon et Lons-le-Saunier. Ce positionnement en étoile inscrit ce territoire dans un rayonnement global.

2.2.1.2. Un maillage complémentaire de petites villes

En dehors de Louhans, trois autres communes dépassent la barre des 2 000 habitants. Il s'agit d'Ouroux-sur-Saône et Saint-Germain-du-Plain situées au Sud-est de Chalon-sur-Saône et de Branges à l'Ouest de Louhans. De plus, Pierre-de-Bresse, au Nord, frôle les 2 000 habitants et Cuiseaux et Cuisery comptent près de 1 700 habitants. Ce maillage de petites villes participe de cette proximité géographique entre territoires d'un même espace. Il permet de donner au « près de chez soi » une zone d'expression potentielle plus importante que sur un territoire ne disposant pas d'un tel maillage.

On a pu noter des vecteurs de la proximité géographique sur le territoire de la Bresse bourguignonne qui constituent plutôt une force « naturelle » bien présente sur ce territoire. A la condition néanmoins de lier, pour l'ensemble du territoire, à cette proximité géographique, les proximités identitaire et de coordination.

2.3. UNE PROXIMITÉ DE COORDINATION

2.3.1. Le Conseil régional de Bourgogne et la contractualisation en matière économique avec les territoires

2.3.1.1. La Stratégie régionale de développement économique (SRDE)

Le Schéma régional de développement économique 2005-2010, contractualisé avec l'Etat, stipule qu'en matière de commerces et d'artisanat : « c'est par le maintien et la modernisation d'appareils commerciaux et artisanaux sur les territoires que le Conseil régional souhaite maintenir et renforcer les services à la population bourguignonne, sur la base de démarche de projet structurant et fédérateur, construit à partir de notions clés : le partenariat, l'aide à un projet global d'entreprise ou de développement économique local et le travail en réseau. La mise en place de ces actions obéit à une double approche, régionale et territoriale.

Ainsi, les pays et les agglomérations sont-ils des territoires pertinents de mise en œuvre de ces interventions »⁶⁰. Le Pays se retrouve encore une fois au cœur de la politique menée par le Conseil régional.

Pour le CRB, les actions qui en découlent procèdent de deux démarches complémentaires : l'une centrée sur l'entreprise et son environnement professionnel et l'autre centrée sur l'entreprise et ses marchés. La seconde s'inscrit « dans une logique territoriale, pour mieux organiser le maillage et le développement local des territoires. Dans un respect des programmes régionaux et suivant le principe de subsidiarité, les politiques territoriales devront s'attacher à répondre :

- aux problématiques de maintien, de renforcement et de diversification de l'offre des bourgs centres en rapport avec des programmes locaux d'aménagements urbains,
- au renforcement de l'attractivité commerciale des pôles urbains, au travers d'approche intercommunale (villes d'appui, agglomérations...),
- aux difficultés spécifiques du milieu rural en contribuant à maintenir l'offre locale,
- au renforcement de démarche d'animation économique de proximité, visant la coordination des acteurs économiques locaux et la mise en œuvre de projets collectifs de dimension territoriale ».

Notons toutefois que le SRDE qui a pris fin en décembre 2010, n'est pas vraiment territorialisé. Peut-être que la nouvelle SRDE -cette fois « stratégie »⁶¹-, en cours d'élaboration pour la période 2011-2014, intégrera un axe « territorial » plus directement en lien avec les particularismes des territoires.

Sans entrer dans le détail, on peut citer, enfin, la mise en place de la Stratégie régionale d'innovation de Bourgogne en 2010 et du Plan d'action régional à l'export (PAREX) 2011-2014 qui complètent, chacun dans leur domaine, la politique globale du Conseil régional menée en matière économique⁶².

2.3.1.2. Le CPER 2007-2013

Dans le cadre du volet territorial du CPER 2007-2013, le Conseil régional de Bourgogne a inscrit le développement économique dans ses priorités d'interventions régionales, notamment l'organisation de l'activité commerciale et artisanale sur laquelle nous nous attarderons plus particulièrement.

La question du développement économique fait l'objet d'une fiche méthodologique d'appui spécifique au sein du vade-mecum des politiques territoriales du Conseil régional de Bourgogne 2007-2013⁶³. Elle porte sur la mise en place d'un *projet territorial de développement économique*.

Pour le Conseil régional : « les territoires doivent pouvoir embrasser ces différentes thématiques autour d'un projet territorial de développement économique, et par leur action intégrée sur les structures et les comportements socio-économiques, viser la valorisation de l'ensemble des ressources locales et permettre la création ou le maintien d'emplois stables, le renforcement de leur attractivité ainsi que celle de la Bourgogne.

Pour cela, les territoires, reconnus comme des espaces de projets pertinents par la Région, doivent être en capacité de se saisir de ces questions, à travers la mobilisation et le rassemblement des acteurs économiques locaux et régionaux, la définition d'un projet de développement économique partenarial assis sur un diagnostic

⁶⁰ Schéma régional de développement économique (SRDE) 2005-2010 - La nouvelle ambition économique de la Bourgogne.

⁶¹ Explication de texte sur le site internet du CRB : « le sigle SRDE se décline cette fois en « stratégie régionale de développement économique », plutôt que « schéma » car les changements économiques et budgétaires vécus obligent encore à être plus stratégique. Bien sûr cette stratégie sera complétée par un plan d'action, comme il l'a été fait pour l'innovation et pour l'export, précisant les nouveaux moyens et modalités d'accompagnement des entreprises et de l'économie bourguignonne en relation avec les différents partenaires ».

⁶² Que peut venir compléter les 12 contrats d'objectifs avec l'Etat et les branches professionnelles en matière de formation et d'apprentissage Agriculture (Productions Agricoles) 2008-2013, Automobile (Services de l'Automobile) 2008-2013, BTP 2008-2013, Métallurgie 2006-2010, Agroalimentaire (Industries Alimentaires) 2005-2009, Hôtellerie (Industrie Hôtelière) 2004-2008, Plasturgie 2009-2011, Transport et Logistique 2003-2007, Métiers de la coiffure en Bourgogne 2009-2014, Métiers tertiaires et transversaux, Social (En cours de négociation) et Sport et Animation (En cours de négociation).

⁶³ Il constitue le cadre défini par le Conseil régional de Bourgogne en matière de politiques territoriales notamment concernant les Pays. Il récapitule notamment toutes les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de gestion du contrat de Pays et constitue un véritable document de cadrage et de référence.

local et une animation spécifique, la mise en place d'actions adaptées et innovantes, mais également l'optimisation des outils existants »⁶⁴. Autant dire, une véritable proximité de coordination.

Ce projet doit s'appuyer sur des priorités dont l'organisation de l'activité commerciale et artisanale et la réponse aux besoins de la population en matière de services de proximité. Au travers de ce projet territorial de développement économique, l'objectif pour le Conseil régional est de :

- maintenir, renforcer et améliorer la desserte commerciale,
- adapter l'appareil local aux modes de consommation, et rendre l'offre compétitive,
- structurer les filières artisanales et commerciales spécifiques locales,
- encourager la création d'emploi, la création, la reprise et la transmission d'entreprises.

Le Conseil régional cherche aussi par son action à « maintenir et renforcer, par une approche territoriale et intercommunale, sur les zones d'influence des pôles urbains et ruraux et en articulation avec les stratégies des Pays, l'offre de commerces et services des villes d'appui et des bourgs centres en rapport avec des programmes locaux d'aménagement urbain⁶⁵ et à maintenir et renforcer l'offre locale de service en milieu rural⁶⁶.

2.3.2. Actions et conduite de projets sur le territoire de la Bresse bourguignonne en matière économique

Concernant l'économie, l'axe 2 de la Charte du Pays énonçait : « dans les domaines du tourisme, de l'agro-alimentaire et de l'agriculture, des loisirs de pleine nature, de l'accueil des entreprises nouvelles (et bien d'autres domaines encore), les ressources locales existent ici souvent plus qu'ailleurs. Pourtant la valorisation de ces ressources n'a pas découlé naturellement ». Il a donc peut-être manqué de proximité de coordination et de proximité identitaire en ce domaine, ce à quoi la contractualisation a tenté de remédier notamment via le Contrat de Pays, les projets LEADER et le PER. Il a fallu au préalable se mettre d'accord sur un diagnostic partagé quant à la situation du territoire de la Bresse bourguignonne.

2.3.2.1. Le contrat de Pays de la Bresse bourguignonne

➤ Une mise à plat

Un diagnostic d'attractivité territoriale de la Bresse bourguignonne a été réalisé en 2006, avant la mise en œuvre du CPER 2007-2013, par l'agence de développement économique « Bresse Initiative » qui intervient sur l'ensemble du territoire⁶⁷. Ce diagnostic, présenté en juin 2006, avait pour but de développer une meilleure attractivité du territoire en faveur des entreprises désirant s'y implanter dans l'objectif de soutenir le développement du tissu économique du territoire et donc son attractivité. Il a porté sur l'analyse économique et socio-économique du territoire, le descriptif des structures d'accueil d'entreprises proposées sur ce territoire et des dispositifs d'aide à l'implantation d'entreprises. Il a pu servir de base à la mise en place du contrat de Pays et des actions en matière de développement économique⁶⁸ en exposant les forces et faiblesses du territoire en la matière.

⁶⁴ Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013 - Conseil régional de Bourgogne.

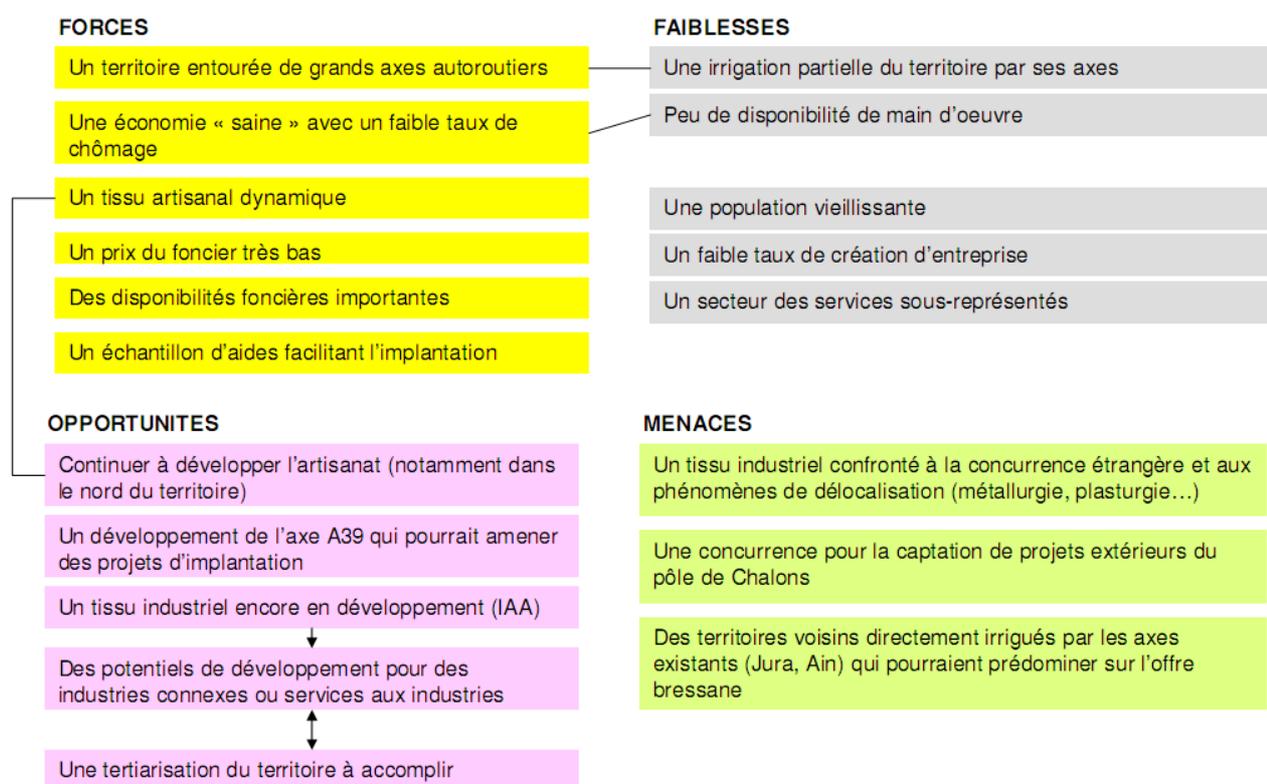
⁶⁵ Réflexion préalable sur le potentiel et le besoin d'évolution des structures commerciales et artisanales, opérations collectives d'animation et de communication, aide aux travaux de modernisation, d'adaptation, d'extension... des locaux commerciaux et artisanaux (aides individuelles), aide aux travaux d'aménagement urbain visant à faciliter la fonction commerciale.

⁶⁶ Soutien spécifique au commerce itinérant, au dernier commerce et aux multiples ruraux (privés ou publics) et soutien individuel suivant démarches filières ou actions collectives.

⁶⁷ Travail effectué par les cabinets BLEZAT Consulting et Katalyse en 2006 avec restitution début 2007.

⁶⁸ Dans le cadre de l'évaluation, les enjeux économiques ont été clairement identifiés : définir les besoins du moment et à venir en terme d'accueil d'entreprises, veiller à la qualité paysagère, environnementale, énergétique des zones, réfléchir aux services aux entreprises (pépinières, services partagés), promotion du territoire avec lien entre tourisme et économie, favoriser la rencontre et les échanges entre les entreprises, aller vers les entreprises, renforcer le lien acteurs économiques et acteurs publics, clarifier le rôle des différents acteurs et structures (se définir à l'échelle du Pays une véritable stratégie de développement économique), question de la formation et lien avec la maison de l'emploi, lien économie et espace, réussir le PER « architecture bressane ».

Forces et faiblesses



A cela s'est ajoutée la réflexion collective conduite en 2007 par le Conseil de développement sur l'évaluation du contrat. Sur la base de l'ensemble de ces éléments, une fiche-action intitulée « Industrie – Commerce – Artisanat » a été créée dans le cadre de ce contrat de pays 2007-2013.

➤ La fiche action « économique » du contrat de Pays

En lien avec les partenaires institutionnels, cette fiche-action transversale et multisectorielle concernait les nouveaux services auprès des entreprises⁶⁹, les zones d'activités et les entreprises artisanales. L'avenant n° 2 au contrat adopté par le Conseil régional, le 14 mars 2011, permettant sa « mise à jour », a entraîné un certain nombre de modifications sur cette fiche en insistant, notamment, sur le renforcement de l'intervention du Pays en faveur de l'animation économique territoriale. Cette action menée au travers du contrat permet au Pays d'évoluer vers la mise en œuvre d'une véritable stratégie économique territoriale. 3 opérations sont maintenant identifiées :

- L'animation économique territoriale⁷⁰

Au-delà des seules missions de prospection ciblée de projets, de promotion du territoire⁷¹ et de communication, on peut citer, parmi les actions identifiées, le projet de développement du télétravail. Bresse Initiative souhaitait en effet mettre en place, en partenariat avec les organismes consulaires et professionnels, une sensibilisation à la pratique du télétravail au travers de réunions d'information et de sensibilisation et d'un accompagnement auprès d'une vingtaine d'entreprises du territoire.

⁶⁹ Préconisations du diagnostic-actions de Bresse Initiative : communiquer sur les potentialités concrètes de la Bresse, donner une identité économique à la Bresse, identifier et répondre à la demande immobilière. Cette étude a été réalisée par un consultant extérieur et financée à 70 % par le Conseil régional de Bourgogne au titre du précédent contrat de pays.

⁷⁰ Remplaçant l'opération initiale « Mise en œuvre du « diagnostic action » et notamment la « mise en place d'une nouvelle stratégie de développement économique pour donner une identité économique à la Bresse bourguignonne ».

⁷¹ Avec, à titre d'exemple, le Forum Atouts Bresse Entreprises dont les 63èmes Rencontres ont eu lieu en septembre 2011.

- La création d'un tissu artisanal performant aux savoir-faire spécifiques⁷²

En cofinancement national public de l'action 3B « création et animation d'un réseau local d'artisans » du programme LEADER, une mise en relation des professionnels du bâtiment, artisans, mais également architectes, est ainsi nécessaire à une amélioration continue comme à l'élaboration de référentiels communs aux différentes professions intervenant dans la construction et la réhabilitation du bâti sur le territoire, artisans mais également architectes. A noter cependant que Louhans ne présente pas d'opérations au titre de la convention « Ville d'appui nouvelle génération »⁷³ dans le cadre de cette fiche-action.

- Les Zones d'activités économiques (ZAE)

Il s'agit principalement de la mise en œuvre du schéma des zones⁷⁴ par une politique cohérente de promotion, d'extension et de création avec une intervention prioritaire sur la requalification et l'extension des zones d'activités existantes par rapport aux nouvelles attentes des investisseurs⁷⁵. Le Contrat de Pays précise que « la création de nouvelles zones d'activités pourra être soutenue financièrement par le Pays à condition qu'elles soient, dans un cadre de cohérence territoriale, limitrophes d'un axe important de circulation (autoroutes, routes principales, réseau ferré ou voie d'eau) et respectueuses du développement durable. Les projets prendront en compte les critères éco-conditionnalité du vade-mecum du Conseil régional dédié aux zones d'activités ».

Il est également prévu la requalification environnementale de zones d'activités existantes qui ne devra pas « se limiter à de l'aménagement paysager » et pour lequel « le porteur de projet devra s'engager dans une démarche complète prenant en compte la gestion des effluents, les économies d'énergie, etc. » Il s'agira enfin de mettre en place l'équipement en très haut débit des zones existantes.

Notons, qu'en la matière, l'action des agences de développement économique⁷⁶ est essentielle sur les territoires. Entre 2007 et 2010, Bresse Initiative a notamment mobilisé le contrat de pays pour le recrutement d'un chargé de développement territorial et la réalisation du schéma des zones d'activités. Au-delà de ses seules missions « classiques », on peut noter certaines initiatives intéressantes comme celle initiée avec Radio Bresse qui proposera un nouveau rendez-vous mensuel intitulé « Nos entreprises ont du talent ! ».

2.3.2.2. Le pôle d'excellence rurale (PER) relatif à « l'architecture bressane, support d'une nouvelle économie touristique et artisanale »⁷⁷

Ce projet de PER « vise à renforcer la nouvelle dynamique territoriale de la Bresse bourguignonne en intervenant de façon cohérente et complémentaire sur la valorisation touristique et écologique de l'architecture bressane au profit de l'artisanat local du bois et du bâtiment » mais aussi, par « ricochet », au profit de l'ensemble de l'économie bressane. Ce projet est mené en lien direct avec l'Ecomusée de la Bresse bourguignonne car quatre des six opérations présentées dans le cadre du PER le touchent de près dont la création de logements sociaux respectueux de l'architecture bressane par l'OPAC de Saône-et-Loire. L'action de l'Ecomusée est donc importante en la matière comme l'a révélé la présentation de son action par Dominique RIVIERE, Conservateur en chef du patrimoine à l'Ecomusée, à l'atelier n° 5 « Pôles d'excellence rurale Architecture » aux 7èmes assises nationales du patrimoine bâti et du développement local⁷⁸.

2.3.2.3. Les projets LEADER

Le programme européen Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), pour la période 2007-2013, permet la mise en œuvre par des Groupes d'action locale (GAL) issus d'un partenariat public-privé, de mesures de développement rural finançables par le Fonds européen agricole et de développement rural

⁷² Se substituant à l'opération initiale « Emploi et transmission ».

⁷³ Mais les structures installées sur cette commune, pôle économique du territoire, pourront bénéficier de l'intervention du Pays.

⁷⁴ Réalisation Etude SOFRED.

⁷⁵ L'étude sur les besoins d'agrandissement ou de création de capacités d'assainissement pour la filière agroalimentaire devrait être réalisée.

⁷⁶ Elles sont sept en Saône-et-Loire : Bresse Initiative à Louhans, Acte à Cluny, Ademval à Mâcon, Aderc à Chalon, Apra Bourgogne à Autun, Creusot-Montceau Développement au Creusot et Bourgogne Sud-Activ à Charolles.

⁷⁷ Un second PER a été labellisé par l'Etat sur ce territoire : « Présence médicale en Bresse bourguignonne ».

⁷⁸ 7èmes assises nationales du patrimoine bâti et du développement local - 13 et 14 octobre 2010 à AMIENS.

(FEADER). Globalement, les stratégies des GAL se rapprochent de celles des Pays ou des PNR qui les portent. Le GAL de la Bresse bourguignonne mène les 2 projets suivants : « conservation et valorisation de l'architecture bressane, de l'agriculture et du patrimoine naturel » et « valorisation économique et préservation patrimoniale des ressources locales ».

➤ **Un volet « constructions traditionnelles » en complément du PER « architecture »**

En lien direct avec le PER relatif à l'architecture bressane et l'action de l'Ecomusée, un réseau d'artisans labellisés sur la construction bressane a été mis en place. Il s'agit d'être dans le respect de l'architecture traditionnelle tout en travaillant à la mutation vers des procédés plus modernes.

➤ **Un axe fort autour de l'agriculture**

C'est un axe fort de l'action du GAL qui concerne le « développement de la vente directe des productions locales ». L'action concerne la mise en place d'un marché de producteurs. Une association a été mise en place début 2012 : l'association « Les Ventres jaunes » regroupant une douzaine de producteurs de fruits et légumes, viandes, fromages, mais aussi des artisans de la Bresse bourguignonne. Leur but est de vendre directement les produits de leurs exploitations, ou de leurs ateliers, que ce soit sur des marchés de producteurs ou dans des boutiques que chacun ouvre sur son lieu de production pour proposer ses propres produits et aussi ceux des collègues.

2.3.2.4. L'importance de la ville d'appui : Louhans

➤ **La convention « Ville d'appui » dans le cadre du Contrat de Pays**

Les projets proposés par la Ville pour la période 2007-2013 devaient s'intégrer pleinement dans les objectifs structurels du Pays de la Bresse bourguignonne. Lors de sa séance du 21 janvier 2008, l'assemblée plénière du Conseil régional a approuvé le programme d'actions présenté par l'association Saône Bresse Revermont dans le cadre du Contrat de Pays 2007-2013 comprenant un volet « Ville d'appui » pour la ville de Louhans. Pour l'ensemble des opérations de la ville d'appui de Louhans, la Région a réservé une enveloppe de 375 000 €. On peut noter que suite à la séance plénière du 17 octobre 2011, le reliquat disponible sur l'enveloppe était de 220 000 €. Le futur complexe nautique de la Communauté de communes du canton de Louhans est inscrit dans le cadre de la convention « Ville d'appui nouvelle génération » comme première priorité afin de lui assurer un maximum de concours financiers. D'autres projets sont à venir ou en cours comme la construction d'une salle multi-activités ou la réalisation des travaux de la Tour Saint Paul.

➤ **L'action en matière économique au cœur de Louhans : le rôle clé des professionnels**

Préalablement, il faut noter le renforcement exemplaire de la proximité de coordination entre commerçants de la ville avec la fusion, fin 2011, des 2 associations⁷⁹ : Louhans Gagnant (association des commerçants du centre-ville de Louhans, qui proposaient notamment à leurs clients une carte de fidélité commune) et l'Élan des professionnels du Louhannais (qui regroupait d'autres professions comme des agents immobiliers, des artisans ou des chefs d'entreprise...).

Ce regroupement en une seule association vise à « renforcer les actions de promotion et d'avoir un seul interlocuteur reconnu par les institutions quand il s'agit de discuter de circulation, d'implantations de nouveaux commerces... » explique Christine BUATOIS, présidente de Louhans Gagnant. « Et puis bien sûr d'avoir plus d'envergure pour faire bouger le local, proposer des animations... À terme, nous espérons avoir aussi, comme adhérents, des associations de commerçants d'autres communes autour de Louhans, pour avoir plus de poids encore », poursuit-elle. « L'objectif final est de travailler sur un plan de développement économique en se basant sur un fait réel : 30 % de la clientèle louhannaise s'en va pour faire ses achats, à nous de garder les 70 % qui restent et pourquoi pas d'en attirer de nouveaux », précise Frédéric BOUCHET, président de l'association Bresse Marathon et animateur bénévole.

⁷⁹ Journal de Saône-et-Loire - 5 novembre 2011.

Pour Christine BUATOIS : « il faut développer les initiatives et le développement d'actions commerciales est impératif. L'association des commerçants constitue une force unique, un outil collecteur qui fédère les gens autour »⁸⁰.

L'utilisation des moyens de communication adaptés est aussi essentielle, et développer aujourd'hui la visibilité sur internet, incontournable⁸¹. Les commerçants de Louhans l'ont bien compris et, parmi les actions, on peut citer la création de la carte de fidélité à puce électronique à vocation d'épargne mise en place à Louhans⁸² depuis quelques années et qui s'est depuis étendue à Tournus et, d'ici peu, à Paray-le-Monial. Il existe aussi un site internet avec 3 000 visites par mois en moyenne⁸³ mettant en avant les commerces de Louhans. « Mais pris séparément, il y a un problème de moyens. Est en cours d'étude, un projet relatif à un site avec la présence de multiples fiches et de 3 pages web à disposition des commerçants pour mettre en valeur leurs propres produits »⁸⁴.

Difficile enfin de ne pas évoquer le rôle que joue le marché traditionnel de Louhans regroupant 250 commerces sur les bancs du marché ou dans les boutiques de la ville et attirant près de 10 000 visiteurs⁸⁵. Il maintient son dynamisme par rapport aux autres marchés ruraux⁸⁶. Selon Alain CORDIER, président du Pays de la Bresse bourguignonne : « ce marché est reconnu et est présent dans plusieurs guides touristiques européens. Il est complété par la mise en place de marchés de producteurs à Mervans, à Beaurepaire et bientôt à Pierre-de-Bresse. Un village de producteurs va aussi se mettre en place à Louhans, il s'ajoutera au marché traditionnel qui perdurera dans sa forme actuelle »⁸⁷. Tradition et professionnalisation seront ainsi mêlées sur le marché de Louhans.

➤ Danger pour Louhans ?

La problématique des commerces de proximité dans le Louhannais se pose aujourd'hui de façon sensible et concrète par le biais d'une interrogation : « faut-il un hypermarché à Louhans ? ».

Cette question se posait déjà il y a quelques années avec un projet de développement d'une grande surface à Louhans. C'est sur la base d'une étude menée par la Chambre de commerce et d'industrie (CCI), et présentée fin 2009 qu'était préconisée une telle implantation au sein d'une nouvelle zone commerciale avec le soutien des élus. Mais une difficulté est apparue : celle du risque de déséquilibre du commerce de proximité sur la zone de Louhans. Les commerçants s'y sont opposés, que ce soit Louhans Gagnant ou l'Elan des professionnels du Louhannais. Selon Christine BUATOIS, « l'un des points forts du Louhannais est justement de disposer d'une diversité de petits commerces qu'un certain nombre de moyennes surfaces viennent compléter. Nous avons réussi à convaincre de cela et à empêcher l'implantation du nouvel hypermarché. Les grandes surfaces ont dévasté les villes en faisant mourir le poumon du centre. Le commerce de proximité a un rôle social. Il faut le préserver ».

Pour Christine BUATOIS : « je pense qu'on en est là parce qu'on n'a pas laissé passer tous les projets. A une époque, on a eu l'air réactionnaire mais aujourd'hui, nous nous trouvons dans la tendance de demain. Avec une nouvelle zone commerciale, on peut perdre l'équilibre que nous avons entre petits et grands. C'est déjà très limite à cause de l'ouverture des supermarchés le dimanche »⁸⁸. Propos confirmés par Pierre-Yves BRUCHON, président de l'Union commerciale de Saint-Germain-du-Bois : « depuis 3 ou 4 ans, une osmose s'est faite entre le supermarché et les petits commerces »⁸⁹.

⁸⁰ Christine BUATOIS, présidente de l'association des commerçants Louhans Gagnant - Audition du 20 janvier 2012.

⁸¹ « La métropolisation : une opportunité pour le commerce de proximité ? » - article de Localtis - 9 février 2012.

⁸² La carte permet de collecter des euros chez les adhérents (environ 39) au fil des achats, et de les utiliser par la suite, où les clients le souhaitent chez les commerçants adhérents. Il n'y a aucune obligation de dépenser les euros ainsi cumulés dans un seul magasin pour obtenir la remise d'euros "mis dans la tirelire" puisque c'est une carte de fidélité multi commerces. Le taux est fixe à 2,5 % sur tous les produits en magasin collecte (hors tabac et presse). Le plafond à 160 € environ. Il n'y a pas de durée dans le temps pour utiliser les euros de la tirelire : la seule obligation étant que la carte fonctionne au moins une fois tous les 8 mois pour voir l'épargne conservée.

⁸³ <http://www.bienvenuealouhans.com>

⁸⁴ Christine BUATOIS, présidente de l'association des commerçants Louhans Gagnant - Audition du 20 janvier 2012.

⁸⁵ Dont 150 commerçants non-sédentaires.

⁸⁶ Il a reçu récemment deux appellations : la première « SITE REMARQUABLE DU GOUT » décernée par le Conseil national des arts culinaires (105 sites seulement en France dont 3 en Saône-et-Loire), avec SAINT-CHRISTOPHE-EN-BRIONNAIS et CHAROLLES classés « SITE DU GOUT » pour la viande Charolaise ; la seconde « SITE DES PLUS BEAUX DETOURS DE France ».

⁸⁷ Alain CORDIER, président du Pays de la Bresse bourguignonne - Audition du 24 février 2012.

⁸⁸ Christine BUATOIS, Journal de Saône-et-Loire - 23 janvier 2012.

⁸⁹ Journal de Saône-et-Loire - 23 janvier 2012.

Lionel COQUET, président de l'Union commerciale de Pierre-de-Bresse estime quant à lui : « on est dans un bon mix entre petits commerces et grandes surfaces. L'impératif pour que ça continue, c'est une remise en question permanente, le vrai risque étant de ne pas bouger »⁹⁰.

Suite à cela, une nouvelle étude a été commandée en 2010 sur l'activité commerciale dans le Louhannais et les attentes des clients. Elle doit permettre de définir les manques et les préoccupations de la clientèle afin de mieux identifier les besoins. Il s'agissait aussi de prendre en compte un contexte totalement chamboulé par la crise, 2008 n'ayant plus rien à voir avec 2005-2006, et d'affiner le territoire étudié et les interactions (prise en compte des liens avec le Jura). Dans le même temps, les demandes d'extension ou de création commerciale sur le Louhannais ont été bloquées dans l'attente du résultat de l'étude. Cette étude devrait être publiée début 2012.

Entre temps, le projet de future zone commerciale sur le territoire de la commune de Branges, s'est mis en place. En effet, la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) a donné son aval le 30 septembre 2011 pour cette création avec, à la clé, plusieurs implantations situées à l'entrée de Louhans⁹¹. Si à Louhans, les élus s'étaient opposés au projet d'Intermarché visant à créer une grande surface généraliste et deux moyennes surfaces spécialisées, à Branges, la municipalité avait voté pour le dossier. Néanmoins, adopté au niveau départemental, ce projet a été refusé par la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC) en janvier 2012.

2.4. UNE PROXIMITE IDENTITAIRE

Pour rappel, le CESE fait référence à des liens identitaires ; on se sent appartenir au même territoire ou à une même entité, et cette appartenance détermine une communauté de comportements qui fait que l'on « se reconnaît ». Il s'agit donc de références historiques, culturelles, sociales... plus subjectives mais l'INSEE note que : « la Bresse bourguignonne possède une forte identité historique, culturelle et architecturale »⁹².

2.4.1.1. Une richesse patrimoniale connue, partagée et valorisée

N'omettons pas de préciser que le marché profite aussi pleinement des attraits de Louhans avec ses 157 arcades de la « grande rue » pavée dont les premières constructions remontent au 12^{ème} siècle, qui en font l'une des plus grandes rues à arcades d'Europe. On peut évoquer la richesse de son histoire à travers les cours intérieures, les maisons à arcades comme la loggia ou la maison du bailli, l'église Saint Pierre et son toit en tuiles polychromes vernissées ou encore l'Hôtel Dieu qui date de la fin du 17^{ème} siècle et son apothicairerie, le Musée de l'Imprimerie... L'attrait culturel de Louhans est une force considérable.

Il y a bien sûr le marché de Louhans, déjà évoqué plus haut, mais on peut aussi évoquer l'AOC « Poulet de Bresse » qui possède un cahier des charges exigeant. « Le Poulet de Bresse est la seule AOC en volaille et il faut que nous en profitons. C'est par exemple l'organisation des 4 glorieuses de Bresse, concours de volaille de Bresse avec 4 villes : Montrevel-en-Bresse, Louhans, Bourg-en-Bresse et Pont-de-Vaux »⁹³. On peut signaler aussi l'existence de l'aire de repos du poulet de Bresse située sur l'autoroute A39 à Dommartin-les-Cuisseaux, entre l'A6 et l'A40 et qui constitue la 5^{ème} de France en termes de fréquentation⁹⁴. Difficile de ne pas faire mention de l'arrivée prochaine de l'AOC « Beurre et crème de Bresse », après sa validation, début 2012, par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)⁹⁵.

⁹⁰ Journal de Saône-et-Loire - 23 janvier 2012.

⁹¹ Construction d'un magasin Intermarché de 1 500 m², un deuxième bâtiment de taille égale accueillera une enseigne Gitem (Hi-fi) électroménager et un commerce de vêtement, probablement Gémo. Un restaurant McDonald's va s'ajouter à côté de ces deux bâtiments et d'une station-service. Elle devrait ouvrir ses portes en 2013.

⁹² Bourgogne Dimensions n° 172 d'octobre 2011 « Bresse bourguignonne : un sursaut démographique et une solidité économique à conforter » - INSEE.

⁹³ Christine BUATOIS, Présidente de l'association des commerçants Louhans Gagnant - Audition du 20 janvier 2012.

⁹⁴ Le Conseil général a mis en place sur l'aire d'autoroute du Poulet de Bresse d'une borne interactive avec un accès direct au site internet des commerçants de Louhans.

⁹⁵ La délimitation géographique inclut 93 communes de l'Ain, 64 de Saône-et-Loire et 35 du Jura. L'AOC concerne trois coopératives (Etrez-Beaupont, Varennes-Saint-Sauveur, Foissiat) et quelques 70 producteurs laitiers potentiels. Ils devront se conformer à un cahier des charges excluant notamment les OGM de l'alimentation des bovins, et leur réservant de dignes pâtures.

Nous pouvons aussi rappeler la place de l'architecture bressane qui se retrouve au cœur de l'action de plusieurs acteurs de ce territoire. Que l'on évoque la ferme du Champ bressan à Romenay, le Moulin de Montjay à Ménétreuil, la Maison Plissonnier à Saint-André-en-Bresse ou la galerie de l'architecture bressane au Château départemental de Pierre-de-Bresse, siège de l'Ecomusée, cette spécificité est bien au cœur de l'identité bressane⁹⁶.

Le Pays ne s'était d'ailleurs pas trompé sur ces deux « valeurs » du territoire : « la volaille de Bresse et le patrimoine architectural de ce territoire constituent des éléments forts d'attractivité. Ce ne sont pas des éléments passésistes, mais bien une forme d'étendard permettant d'attirer entreprises et touristes »⁹⁷.

2.4.1.2. Une culture bressane

Mais au-delà des seules richesses « patrimoniales » du territoire, le territoire de la Bresse, c'est aussi une population. Des auditionnés nous ont fait part des spécificités culturelles de ses habitants qui pouvaient expliquer un certain dynamisme ou, à tout le moins, une certaine volonté de permettre à ce territoire de prendre en main son propre destin dont voici quelques exemples :

- « Ce territoire est très associatif et Louhans fonctionne comme une famille ». Christine BUATOIS, Présidente de l'association des commerçants Louhans Gagnant

- « En Bresse, il y a une âme dans chaque village ». Christine BUATOIS

- « Ce qui caractérise la Bresse, c'est aussi l'attachement de la population autochtone à une qualité de vie rurale. Avant, il y avait une convivialité rurale très développée. Maintenant, les populations sont beaucoup plus mouvantes et cherchent en Bresse les mêmes services et activités que ce qu'on peut trouver en zone urbaine. Mais si la population est globalement moins fixée qu'il y a quarante ans, il y a quand même un noyau de personnes attachées au territoire et qui travaillent à son animation et à son développement ». Alain CORDIER, président du Pays de la Bresse bourguignonne

- « Il y a une véritable culture de l'autosuffisance locale et du « sur-place » en Bresse. On mise sur les bourgs plutôt que sur les grandes villes alentour comme Chalon-sur-Saône et ce, depuis longtemps. C'est ce qui permet de faire perdurer le commerce de proximité ». Denis LAMARD, président du Conseil de développement de la Bresse bourguignonne

2.5. PERSPECTIVES ET STRATEGIE D'AVENIR

2.5.1. Des équipements à adapter⁹⁸

Globalement, la Saône-et-Loire dispose de nombreux commerces alimentaires de proximité (supérettes, épiceries, boulangeries, boucheries-charcuteries) relativement bien répartis sur le territoire⁹⁹. L'accessibilité de la population aux équipements cités est souvent rapide : elle excède rarement le quart d'heure (aller). L'Est de la Bresse dispose d'un accès plus uniforme en termes de distance aux commerces alimentaires de proximité.

Concernant la Bresse bourguignonne, comme beaucoup d'espaces à dominante rurale, elle dispose d'un bon niveau d'équipements de proximité¹⁰⁰. Néanmoins, toutes gammes d'équipements confondues, l'offre d'équipements en commerce alimentaire ne répond pas aux besoins d'une population vieillissante.

⁹⁶ Ces éléments étaient au cœur du 77^{ème} Congrès de l'Association bourguignonne des sociétés savantes à Chaumont : « Pays et territoires, histoire et culture » qui a eu lieu les 14 et 15 octobre 2006 et qui était animé par le Pr Denis LAMARRE, géographe. Dans ce colloque aux actes publiés (« Cahiers haut-marnais », n° 248-251) on trouve en particulier un article d'Annie BLETON-RUGET, historienne, spécialiste du monde rural du XVIII^{ème} siècle à nos jours (elle fut maître de conférences d'histoire contemporaine à l'université de Bourgogne et est actuellement Vice-présidente de l'écomusée de Pierre-de-Bresse) intitulé : « Habitat rural et territoire : l'exemple de la Bresse bourguignonne ».

⁹⁷ Contrat de Pays de la Bresse bourguignonne 2007-2013.

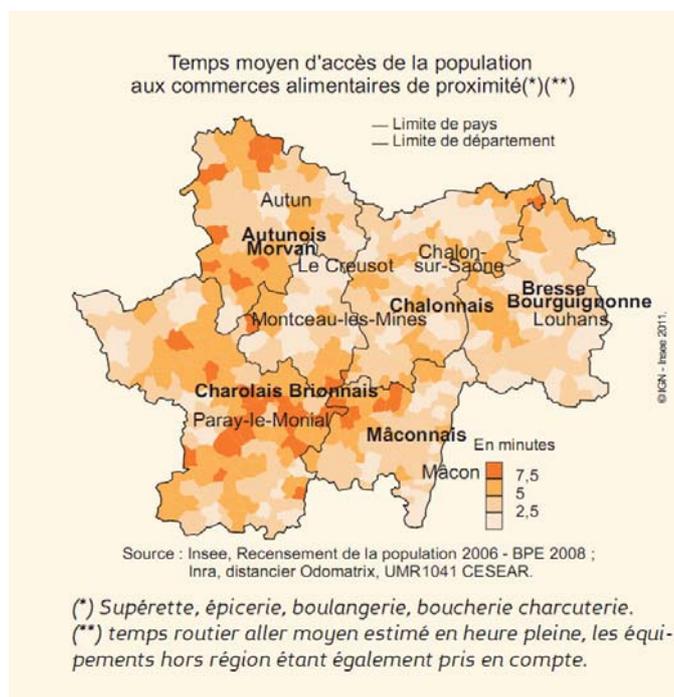
⁹⁸ Bourgogne Dimensions n° 172 d'octobre 2011 « Bresse bourguignonne : un sursaut démographique et une solidarité économique à conforter » - INSEE.

⁹⁹ Elle en compte 17,4 pour 10 000 habitants contre 16,0 en Bourgogne et 15,6 au plan national.

¹⁰⁰ Elle en compte 233 pour 10 000 habitants contre 214 en Saône-et-Loire.

De plus, cette offre se trouve être aussi insuffisante pour répondre aux exigences d'une population plus jeune en quête de nouveaux modes de consommation et nouvellement arrivée sur le territoire. Il s'agit là de la conséquence d'une dynamique démographique positive pour la Bresse à laquelle les acteurs locaux devront répondre.

Enfin, les épiceries-superettes présentes sur le territoire ne compensent pas l'absence d'hypermarché et la faible implantation des supermarchés de façon globale en Bresse bourguignonne selon l'INSEE.



2.5.2. La mise en place d'un Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Comme une stratégie viable sur le long terme ne s'improvise pas, une étude de faisabilité a été élaborée récemment à l'échelle de ce territoire pour la mise en œuvre d'un futur SCOT. Ce projet constitue l'avenir du territoire de la Bresse bourguignonne car il participe de cette proximité de coordination en ce qu'elle vise à lui donner un projet éminemment structurant.

Notons que sur la question spécifique du commerce, la loi Grenelle II confère au SCOT un rôle de régulation commerciale qu'il n'avait pas jusqu'à présent. Ainsi, le Code de l'urbanisme modifié introduit l'obligation pour le Document d'orientations et d'objectifs (DOO) de comporter un Document d'aménagement commercial (DAC) « qui délimite les zones d'aménagement commercial en prenant en compte ces exigences d'aménagement du territoire »¹⁰¹. Le DAC constitue ainsi le véritable instrument de planification territoriale commerciale et l'une des (nombreuses) clés de réussite du projet de SCOT en lien avec tous les commerçants.

Plus globalement, pour l'INSEE, ce projet de SCOT en Bresse bourguignonne « peut profiter de l'attractivité démographique et de la bonne résistance de l'économie pour asseoir sa dynamique. La tendance au vieillissement de la population aura des effets sur les besoins de prise en charge de la dépendance, des services et emplois associés. Le développement d'équipements et services répondant aux nouveaux besoins de la population et les solutions apportées à la vulnérabilité énergétique des ménages et à la fragilité sectorielle de l'économie locale permettront de conforter le sursaut démographique et la solidité économique de la Bresse bourguignonne ». De plus, le Pays devrait « renforcer le rôle fédérateur de Louhans en l'aidant à développer une gamme d'équipements supérieurs et en exploitant mieux les réseaux de transport en commun »¹⁰².

¹⁰¹ Article L.122-1-9 du Code de l'urbanisme modifié.

¹⁰² Bourgogne Dimensions n° 172 - « Bresse bourguignonne : un sursaut démographique et une solidité économique à conforter » - INSEE.

Enfin, notons qu'un autre aspect questionne les acteurs du Pays : la structuration du SCOT. « La réflexion en cours serait, éventuellement, de regrouper sous la forme d'un syndicat mixte, le Pôle tourisme de la Bresse, le SCOT et le Pays. Or, le CODEV est exclu des structures en syndicat mixte. Le CODEV perdrait une occasion de s'exprimer »¹⁰³.

2.5.3. Une proximité géographique et identitaire à préserver

Nous avons noté le positionnement favorable de Louhans par rapport aux axes de transport. Encore faut-il les conforter pour l'avenir. Christine BUATOIS le souligne : « nous avons la chance de bénéficier de 2 sorties autoroutières et encore d'une gare au centre de Louhans. On se bat pour la garder et même pour qu'elle se développe. L'aéroport de Dijon-Longvic fait aussi venir du monde »¹⁰⁴.

Reste une question sensible sur ce territoire : la ligne de la Bresse. Dans le cadre de la mise en place des nouveaux horaires cadencés, le Conseil régional de Bourgogne et la SNCF ont supprimé un tiers des trains circulant entre Seurre et Bourg sur la ligne TER de la Bresse pour les remplacer par des autocars. Bénéficiant de l'appui des acteurs socio-économiques et des élus bressans, les usagers ont créé un collectif en février 2011 puis une association. Pour Alain CORDIER, c'est un problème majeur : « le train mettait 1 heure quand la ligne de bus met aujourd'hui 1 heure 45 ! Il est quasi impossible de venir travailler le matin à Dijon. On a précipité ces travailleurs dans leurs voitures ! On a reculé de 20 ans sur ce point... »¹⁰⁵.

Le rapport « Territoires ruraux, territoires d'avenir »¹⁰⁶ insiste sur la nécessité de « favoriser la constitution de territoires porteurs d'une « identité propre » partagée, avec l'émergence d'un sentiment d'adhésion et d'appartenance fondé sur des données historiques, géographiques, culturelles, sociales ou économiques ». Il s'agit bien là de cette proximité identitaire définie par le CESE. Comme nous l'avons vu, le Pays de la Bresse bourguignonne possède déjà une forte identité et dispose donc des atouts pour asseoir cette proximité identitaire. Mais les efforts doivent être maintenus pour l'entretenir, la faire vivre, connaître et grandir. L'INSEE souligne d'ailleurs que la Bresse bourguignonne est constituée en sous-territoires qui présentent des profils variés avec l'« Ouest extérieur », l'« Est », le « Nord » et le « Centre »¹⁰⁷ auxquels il faut être attentif.

La communication est un des vecteurs importants en la matière : « il faut une image dynamique qui s'appuie sur les valeurs fortes du territoire et la communication et la valorisation de cette image doit se faire à tous les niveaux »¹⁰⁸.

2.5.4. Rendre visible les actions menées sur ce territoire et développer le partage d'informations

Il faut noter l'absence aujourd'hui d'un site internet dédié aux actions et projets menés sur le territoire de la Bresse bourguignonne, qui mutualiserait l'information des différents acteurs institutionnels présidant à une part de la destinée de ce territoire : l'association Saône-Bresse-Revermont, structure porteuse du Pays, le CODEV et le GAL. Il viendrait compléter utilement le site « touristique » de l'Office de Tourisme du Pays de la Bresse bourguignonne, le site « culturel » de l'Ecomusée de la Bresse bourguignonne et le site « économique » de Bresse Initiative en constituant un possible portail d'entrée unique sur ce territoire. Une telle absence empêche la pleine mise en valeur et promotion des actions menées à l'attention des populations et des partenaires institutionnels.

¹⁰³ D. LAMARD, Président du Conseil de développement et du GAL du Pays de la Bresse bourguignonne - Audition du 24 février 2012. Le rapport « Territoires ruraux, territoires d'avenir » insiste sur ce point en soulignant que les EPCI sur les territoires ruraux ne sont pas encore suffisamment structurés pour assurer la participation de la société civile. Le rapport propose d'ailleurs d'étendre la création des CODEV à l'ensemble des EPCI (Communautés de communes).

¹⁰⁴ Christine BUATOIS, Présidente de l'association des commerçants Louhans Gagnant - Audition du 20 janvier 2012.

¹⁰⁵ Alain CORDIER, Président du Pays de la Bresse bourguignonne - Audition du 24 février 2012.

¹⁰⁶ Assemblée Nationale - « Territoires ruraux, territoires d'avenir », Rapport d'information n° 4301 présenté le 2 février 2012 au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) - Rapporteurs : Jérôme BIGNON et Germinal PEIRO.

¹⁰⁷ Bourgogne Dimensions n° 172 d'octobre 2011 « Bresse bourguignonne : un sursaut démographique et une solidité économique à conforter » - INSEE.

¹⁰⁸ Christine BUATOIS, Présidente de l'association des commerçants Louhans Gagnant - Audition du 20 janvier 2012.

3. L'ECO-QUARTIER DE SAINT-JEAN-DES-JARDINS A CHALON-SUR-SAONE

Il ne s'agit pas de refaire ici l'analyse des problématiques parfaitement décrites dans les avis du CESER Bourgogne : « L'habitat rural en Bourgogne » du 17 octobre 2007 et « Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne » du 21 janvier 2011 mais de les compléter par le biais d'un projet spécifique : l'éco-quartier de Saint-Jean-des-Jardins à Chalon-sur-Saône en insistant sur ses particularités.

3.1. AMELIORATION DE LA PERFORMANCE ENERGETIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DES BATIMENTS

3.1.1. Les principales dispositions

Rappelons que la loi Grenelle 2 identifie comme prioritaire l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, avec pour objectifs la construction de bâtiments basse consommation (BBC) dès 2011 et la réduction de la consommation d'énergie du parc ancien de 38 % d'ici à 2020. La loi Grenelle 2 complète par ses premiers articles le code de la construction et de l'habitation avec :

➤ **Pour les constructions nouvelles :**

- des caractéristiques de performances énergétiques et environnementales liées à l'édification des constructions nouvelles, leur entretien, leur réhabilitation et leur démolition¹⁰⁹.
- une double vérification du respect de la réglementation thermique des bâtiments neufs, lors des études et après les travaux, le maître d'ouvrage devant dorénavant attester de la prise en compte de la réglementation thermique à la fois au moment du dépôt du dossier de demande de permis de construire et à l'achèvement des travaux.

➤ **Pour les bâtiments existants :**

- des caractéristiques et performances énergétiques et environnementales liées aux travaux sur bâtiments existants¹¹⁰,
- une vérification du respect de la réglementation thermique après réhabilitation de bâtiments existants.

➤ **Pour les bâtiments publics :**

- une obligation de travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments existants à usage tertiaire ou dans lesquels s'exerce une activité de service public, dans un délai de 8 ans à compter du 1^{er} janvier 2012. L'objectif est ambitieux mais il s'agit « a minima, de développer la réflexion en la matière »¹¹¹,
- la possibilité de recourir au contrat de conception-réalisation pour l'amélioration de la performance énergétique. Le maître d'ouvrage peut ainsi recourir directement à l'entreprise pour lui confier une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux lorsque des motifs « d'engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique » rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage.

¹⁰⁹ Celles-ci seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

¹¹⁰ Celles-ci seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

¹¹¹ François BELLOUARD, chef du service Développement durable à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne - audition du 14 avril 2011.

De plus, le diagnostic de performance énergétique (DPE) a été étendu à tous les contrats de location quel que soit l'usage du local ou du bâtiment, à l'exception du bail rural ou des contrats de location saisonnière. Au 1^{er} janvier 2013, le DPE de tout bâtiment neuf indiquera également ses émissions de GES. Notons que si le Grenelle 2 consacre l'obligation de faire appel à un professionnel satisfaisant aux règles de compétences imposées aux diagnostiqueurs pour la réalisation des DPE, il prévoit également la possibilité de déroger à ce principe pour les DPE affichés dans les Etablissements recevant du public (ERP). Cette dérogation a pour but de « permettre aux collectivités de former du personnel en interne pour la réalisation de ces diagnostics »¹¹².

3.1.2. Les implications de la réforme pour les collectivités locales

Les collectivités locales sont d'abord concernées en tant que personnes morales gestionnaires et détentrices de patrimoine immobilier. Leurs bâtiments publics tertiaires neufs, dont le permis de construire sera déposé après le 1^{er} juillet 2011, devront respecter la réglementation thermique RT 2012 exigeant une consommation d'énergie primaire inférieure à 50 kilowattheures par mètre carré et par an, soit deux fois moins qu'à l'heure actuelle¹¹³. Mais surtout, tous leurs bâtiments existants à usage tertiaire ou à une activité de service public devront faire l'objet de travaux d'amélioration de leur performance énergétique d'ici 2020. « Au-delà de l'exemplarité souhaitée du secteur public, ces bâtiments représentent un potentiel important d'économies pour atteindre les objectifs nationaux. On estime que le patrimoine immobilier de la personne publique au sens large (Etat, collectivités locales et établissements publics) représente 40 % des bâtiments tertiaires » pour environ 130 millions de m² concernés¹¹⁴. De plus, « les collectivités sont incitées à contribuer à la professionnalisation, à la formation et à la sensibilisation des acteurs locaux (maîtres d'œuvre artisans, entreprises du BTP, promoteurs, bailleurs, habitants), notamment par la mise en place de chantiers-écoles, de voyages d'études, de formations en partenariat avec les fédérations du BTP, d'organisation d'appels à projets BBC, mais aussi par la mise en commun d'expériences et de solutions »¹¹⁵.

A titre d'exemple, on peut signaler la mise en place par les Régions Alsace et Centre de contrats de performance énergétique pour leurs lycées sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP).

Le Conseil régional de Bourgogne, avec plus de 1 500 000 m² de bâtiments et plus de 100 millions d'€ par an investis dans les lycées, est l'un des plus importants propriétaires et donneurs d'ordres de la région. Les charges liées aux consommations de chauffage et d'électricité des lycées représentent plus de 38 % des dotations versées annuellement aux établissements¹¹⁶. Ainsi, les travaux qui seront engagés sur la période 2011-2014 intégreront les exigences en matière environnementales, privilégieront l'éco-construction et le recours aux énergies renouvelables. De plus, l'isolation thermique sera également améliorée.

Mais les collectivités locales ont aussi un rôle de prescripteur, à travers leurs politiques d'intervention, pour encourager la diffusion des pratiques : « les enjeux de développement durable, confirmés par les objectifs du Grenelle de l'Environnement, ont souligné la responsabilité de la Région dans les transformations à mettre en œuvre pour construire la Bourgogne de demain. Pour tous, elle doit être attractive et dynamique, certes, mais aussi équitable et durable »¹¹⁷. Le Conseil régional de Bourgogne développe ainsi un certain nombre d'actions dans le cadre de sa politique d'habitat.

¹¹² François BELLOUARD, chef du service Développement durable à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bourgogne - audition du 14 avril 2011.

¹¹³ Réglementation thermique RT 2005 équivalant à 110 kWh/m²/an en moyenne avec un maximum à 250kWh/m²/an.

¹¹⁴ <http://www.plan-batiment.legrenelle-environnement.fr>

¹¹⁵ Etude Etd (Centre de ressources du développement territorial) et Certu (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) - 2010.

¹¹⁶ François PATRIAT - Présentation du Plan énergie-climat : « Pour une Bourgogne exemplaire, citoyenne et responsable ».

¹¹⁷ Site internet du Conseil régional de Bourgogne : <http://www.region-bourgogne.fr>

3.2. L'INTERVENTION DU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE

La mise en place du dispositif du prêt Ecologement Bourgogne en 2008, en anticipation de l'éco-prêt à taux zéro de l'Etat, a eu un réel effet levier sur l'essor des travaux d'isolation chez les particuliers propriétaires.

1 250 dossiers de Prêt Ecologement ont aussi été déposés en 2009, pour un rythme équivalent en 2010. En 2011, le Conseil régional de Bourgogne a proposé de nouvelles orientations dans le domaine de l'efficacité énergétique pour favoriser davantage les démarches collectives, qualitatives et partenariales. Les crédits dégagés par la clôture du dispositif de prêt Ecologement Bourgogne doivent permettre de¹¹⁸ :

- **développer la sensibilisation et le conseil avec le déploiement de 4 conseillers Info énergie au service des ménages en précarité énergétique¹¹⁹.** En complément, la Région Bourgogne édite aussi des fiches techniques, à destination des particuliers, afin de les aider à rénover ou à construire leurs logements novateurs en matière d'économie d'énergie et de développement durable. Ces actions s'inscrivent dans la droite ligne de la priorité identifiée dans le Plan Energie Climat de la Région visant à développer l'information et le conseil aux citoyens,
- **accélérer en Bourgogne la généralisation des bâtiments économes en énergie.** Le projet « Pôle bâtiments de demain », lancé le 7 décembre 2011 par le Conseil régional, vise à rassembler tous les acteurs du secteur du bâtiment pour accélérer en Bourgogne la généralisation des bâtiments économes en énergie et accessibles au plus grand nombre. Le bâtiment compte près de 10 000 entreprises et plus de 30 000 actifs. Tous les corps de métiers sont concernés : maîtres d'ouvrage, fournisseurs, architectes, bureaux d'études, collectivités...¹²⁰,
- **faire de la Bourgogne un territoire d'accueil des projets innovants en matière de basse, très basse consommation d'énergie, d'énergie positive et de qualité environnementale du bâtiment.** Pour cela, le Conseil régional de Bourgogne a décidé de soutenir les réalisations exemplaires en matière de basse énergie dans le cadre d'appels à projets, lancés pour la première fois en 2006 et auxquels l'ADEME est venue s'associer en 2007. Ainsi, entre 2006 et 2009, 85 projets de bâtiments basse énergie ont ainsi été soutenus par la Région, ce qui représentait alors 116 000 m² de bâtiments,
- **dans sa politique de rénovation urbaine, le Conseil régional a fait « de la maîtrise de l'énergie le principal critère d'analyse des dossiers » avec l'appui des financements européens.** Ainsi, « la participation à la construction de logements sociaux est conditionnée au respect de normes environnementales ayant un impact direct sur les charges des locataires : la Région aide les bailleurs à construire, la Région aide le locataire en réduisant les charges et la Région préserve l'environnement »¹²¹. Ce sont près de 2 000 logements, dans les 7 prochaines années, qui devraient être construits en Bourgogne¹²². Un partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) permet désormais de soutenir la création de logements sociaux de très haute qualité environnementale.

3.3. PRESENTATION DE L'ECO-QUARTIER DE SAINT-JEAN-DES-JARDINS

Pour mémoire, un éco-quartier a pour objectif de proposer des logements pour tous et un cadre de vie de qualité tout en limitant son empreinte écologique.

¹¹⁸ Les nouvelles orientations de la politique régionale dans le domaine de l'efficacité énergétique - Site internet du Conseil régional de Bourgogne : <http://www.region-bourgogne.fr>.

¹¹⁹ La mission première des conseillers est de proposer aux particuliers des conseils et des solutions concrètes pour mieux maîtriser les consommations d'énergie : chauffage, isolation, éclairage, équipements et appareils électriques... avoir recours aux énergies renouvelables, solaire thermique et photovoltaïque, bois... En réalisant notamment des évaluations simplifiées de la consommation énergétique dans l'habitat, en fonction de différents critères (bâti, équipements électriques et thermiques), ils facilitent ainsi le passage à l'acte.

¹²⁰ Les 4 objectifs du pôle bâtiments de demain : faire progresser la demande de construction et de rénovation vers des performances énergétiques et écologiques de plus en plus ambitieuses ; accélérer l'évolution de l'offre des entreprises tant en terme de prestations que de matériaux, de technologies et de conduite de projets ; multiplier l'accès des salariés et des chefs d'entreprise à l'information et à la formation.

¹²¹ La Région et l'habitat - Site internet du Conseil régional de Bourgogne : <http://www.region-bourgogne.fr>.

¹²² Les logements construits devront notamment utiliser le bois de manière importante dans la construction (volume supérieur à 1,5 fois les ratios légaux), utiliser des bois d'origine locale ou issus de forêts gérées durablement (certification FSC ou PEFC) et avoir une faible consommation énergétique (équivalent au label BBC).

Pour ce faire, un éco-quartier doit respecter les principes du développement durable : promouvoir une gestion responsable des ressources, s'intégrer dans la ville existante et le territoire qui l'entoure, participer au dynamisme économique, proposer des logements pour tous et de tous types participant au « vivre ensemble » et la mixité sociale, offrir les outils de concertation du quartier avec les acteurs de l'aménagement et les habitants »¹²³.

3.3.1. Origines du projet

A l'origine de cette opération, une interrogation à laquelle sont confrontées de nombreuses villes françaises : comment maîtriser l'étalement urbain et retenir la population qui quitte le centre-ville pour la périphérie ? « Il faut bien voir que les projections démographiques tablaient sur 80 000 habitants à Chalon-sur-Saône il y a une vingtaine d'années alors qu'en 2007, nous étions à 45 600 contre près de 65 000 en 1975. Il y a donc bel et bien une hémorragie des habitants au profit du développement pavillonnaire dans les communes périphériques¹²⁴. »

Le projet s'initie à la suite de la décision de création d'une ZAC située à Saint-Jean des Vignes, ancienne commune rattachée à Chalon-sur-Saône dans les années 50. Ce plateau, autrefois occupé par des maraîchers, représentait une réserve foncière importante libre de toute construction.

ZAC Saint-Jean-des-Jardins



Une partie de cette ZAC a été retenue par le Plan urbanisme construction et architecture (PUCA)¹²⁵ en 2001 avec la construction de logements s'intégrant au programme « Villas urbaines durables » (VUD). Lancé en 2001 par le PUCA, le programme VUD a pour ambition de répondre aux enjeux de politique publique pour le logement, inscrits dans la loi « Solidarité renouvellement urbain » (SRU)¹²⁶.

A cet effet, le programme VUD poursuit trois grands objectifs :

- * rechercher de nouvelles formes d'habitat intermédiaire alliant les qualités de l'habitat individuel et les densités du collectif dans une visée d'économie du foncier,
- * promouvoir des opérations mixtes de logement social et d'accession à la propriété,
- * généraliser des méthodes de projet où conception, réalisation, usages et maintenance s'inscrivent dans les perspectives du développement durable.

¹²³ Dossier « Qu'est ce qu'un éco-quartier ? » - www.developpement-durable.gouv.fr/Plan-Ville-Durable.html

¹²⁴ Jérôme DURAIN, adjoint au maire de Chalon-sur-Saône, chargé du Développement durable, de l'environnement, de l'économie sociale et solidaire et Conseiller régional de Bourgogne - Audition du 7 février 2012.

¹²⁵ Appel à projets national formulé par le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MDEEDDAT), fondé sur le développement durable, la mixité sociale et l'insertion urbaine. Il s'agissait de concevoir des projets expérimentaux d'habitat et de développement durable. Les opérations devaient être mixtes, composées à la fois de logements en accession et de logements en location, entre collectif et habitat individuel isolé.

¹²⁶ Ces enjeux sont : la maîtrise de l'étalement urbain, la mixité sociale et urbaine dans l'habitat et la qualité environnementale et l'efficacité énergétique des constructions.

Le projet présenté par Chalon-sur-Saône a été retenu dans la 1^{ère} vague de projets issus du premier appel à propositions VUD.



« En 2001, nous n'étions pas vraiment encore sur les « éco-quartiers » comme aujourd'hui. Il s'agissait plutôt de développer un « habitat environnemental » avec les cibles HQE¹²⁷. On n'était plus sur « l'éco » que sur le « quartier ». Or, ce fut justement notre réflexion de départ : comment étendre la démarche à un véritable quartier ? »¹²⁸. La démarche globale s'est donc construite sur :

- une procédure initiale de ZAC,
- l'appel à projet VUD dans le cadre du PUCA,
- l'application de la démarche HQE pour l'ensemble du programme.

Le programme de la ZAC compte 190 logements avec 40 maisons individuelles, 150 appartements dont 2/3 en accession et 1/3 en locatif social. Le programme VUD compte 40 logements individuels denses avec 30 en locatif et 10 en primo-accession et 35 jardins familiaux pour un coût d'investissement de 1 394 791 € HT pour l'accession et de 2 508 030 € HT pour le locatif. Les travaux ont débuté en 2005 pour une livraison de décembre 2006 à mars 2007. Le Conseil régional a été partenaire financier pour la conduite du projet en finançant des études préliminaires.

3.3.2. Les objectifs

3.3.2.1. Un objectif social

La volonté était d'assurer d'abord les conditions d'une mixité sociale dans le quartier par la mise en place, sans distinction, de logements sociaux et en accession.

Il s'agissait ensuite de répondre à un objectif de développement de la cohésion sociale. Il a fallu pour cela réunir les conditions permettant de recréer, au cœur de la ville, un « univers villageois » en s'appuyant notamment sur un aménagement spécifique des espaces publics et privés. Cette préoccupation, apparue dès le démarrage du projet, se retrouve ainsi dans la volonté de favoriser l'accueil et l'intégration des habitants (événement d'accueil, charte des locataires) et de redonner toute sa place à un espace public libéré de la présence envahissante de la voiture. Autre exemple, l'aire de jeu qui n'est pas dans le quartier, « justement pour permettre de développer les échanges, des flux doux avec d'autres enfants et d'autres familles. Cela permet aux habitants du quartier de ne pas être autocentrés sur eux-mêmes »¹²⁹.

C'est probablement le volet des projets d'éco-quartier qui amène le plus de questions, et notamment concernant l'adhésion des habitants à de nouvelles contraintes imposées par une gestion différente des espaces publics et privés.

¹²⁷ Les cibles HQE sont le cœur de la démarche environnementale de la HQE®. Elles définissent les objectifs de qualité environnementale sur une base de 14 items regroupés en 4 catégories.

¹²⁸ Estelle MONTMAILLER, chargée d'études, Service études et projets urbains, Grand Chalon - Audition du 7 février 2012.

¹²⁹ Estelle MONTMAILLER, chargée d'études, Service études et projets urbains, Grand Chalon - Audition du 7 février 2012.

« Il faut noter que l'image est maintenant positive mais qu'une association de riverains s'était mobilisée contre le projet »¹³⁰.

La présence des 35 jardins familiaux est aussi essentielle en la matière. Ils participent de la présence de la nature en ville et, couplés avec le bâti, donnent une impression de « village » dans la ville.



3.3.2.2. Un objectif urbanistique

Il s'agissait d'abord de proposer une nouvelle densité par l'implantation d'un habitat individuel dense et intermédiaire. « Les parcelles proposées présentent des surfaces de 100 à 200 m² pour l'habitat individuel. Ce qui est très inférieur à ce que l'on trouve habituellement (800 m² pour le lotissement communal voisin, 500 m² pour les cités jardins des années 30) »¹³¹.

Il s'agissait également de s'assurer d'une mixité fonctionnelle avec l'implantation de ce quartier dans une zone bien desservie en services, commerces... et proche de zones d'emploi.

Enfin, l'accent a été mis sur les liaisons douces¹³² profitant ainsi de la proximité du centre ville (15 mn à pied).

3.3.2.3. Un objectif environnemental

Des techniques ont été utilisées pour permettre d'économiser l'eau et de favoriser la porosité des sols. La gestion des eaux pluviales se fait donc localement avec 70 % du site traité en surface perméable. Un bassin de rétention de 265 m³ a été installé. Les anciens puits ont été réutilisés pour les jardins familiaux et une citerne de récupération d'eau est présente dans chaque logement.

La gestion de l'énergie a aussi été au cœur du processus. Au-delà des techniques d'éco-construction utilisées dans la réalisation même du projet¹³³ qui participe de ce volet énergétique, on notera sur ce point la construction de la chaufferie bois. Initialement, des études comparatives ont été menées par l'ADEME et les collectivités. Elles ont abouti au choix et à la construction de cette chaufferie bois connectée au réseau de chaleur global de la ville. Elle fonctionne avec la réutilisation des résidus des scieries alentour. Elle est capable d'alimenter 7 % du réseau de chaleur, soit environ 1 000 habitants. L'approvisionnement en bois est local, dans un périmètre de 30 km autour de la ville. De faible capacité comparée à la cogénération, cette chaudière bois apparaît comme un excellent moyen de substitution au chauffage charbon et fioul, avec un bilan carbone amélioré : 7 % de diminution de production de gaz à effet de serre du réseau de chaleur depuis 1998.

¹³⁰ Estelle MONTMAILLER, chargée d'études, Service études et projets urbains, Grand Chalon - Audition du 7 février 2012.

¹³¹ Estelle MONTMAILLER, chargée d'études, Service études et projets urbains, Grand Chalon - Audition du 7 février 2012.

¹³² Avec des voies de circulation douce pour les vélos avec stationnements, des maisons desservies par de larges allées piétonnes interdites à la circulation automobile, des garages séparés des habitations, la plupart des voitures stationnant dans des garages situés hors parcelle et la création d'un nouvel arrêt de bus à 300 m de toutes les habitations.

¹³³ Utilisation forte du bois avec auvents, toiture-terrace, abris et garage ; orientation bioclimatique, brique mono-mur de 37 cm d'épaisseur, mitoyenneté, plans tournants, citerne de récupération, pare-soleil, placard extérieur pour le pré-tri, toiture monopente orientée au Sud, garage en structure légère, compteur individuel... Le coût de construction a été de 880 € HT/m² pour la partie locative et de 1 142 € HT/m² pour la partie accession. Le coût de construction moyen pour 10 opérations immobilières à la même période a été de 1 000 € HT/m² - Etude menée par le PUCA en 2007.

Enfin, la prise en compte d'un volet « paysager » a été intégrée avec la volonté de maintenir la particularité du site, c'est-à-dire la culture maraîchère en préservant notamment les anciens murs, vestiges du quartier.



De plus, l'accent a été mis sur l'ambiance végétale avec la valorisation de la végétation en pied de bâtiment complétant ainsi les 35 jardins familiaux avec la présence d'une dimension pédagogique, l'ensemble constituant une sorte d'arboretum à l'intérieur même du quartier.



3.4. RETOUR SUR EXPERIENCE

Si on peut considérer que « l'opération de « Saint-Jean des Jardins » constitue un exemple emblématique en matière d'insertion urbaine, de densité et de qualité architecturale et environnementale »¹³⁴ ne serait-ce que par la visibilité et la résonance qu'elle a eu en France, elle n'a néanmoins pas atteint tous ses objectifs particulièrement dans ses volets « accès social à la propriété » et « énergétique ».

3.4.1. L'accès social à la propriété

Favoriser l'accès à la propriété dans un objectif de mixité sociale a été plus compliqué que prévu. Une vraie difficulté est apparue sur ce point : « sur les 10 logements en vente, seuls 4 ont trouvé preneur... ce qui est certainement dû à un prix supérieur à celui du marché¹³⁵. Aussi, le bailleur a racheté les 6 autres. L'objectif de « mixité » sociale a donc été revu à la baisse. L'accession sociale ou à coût maîtrisé, qui était pourtant un enjeu important, n'a pas pu être atteinte ». Il est nécessaire de proposer des prix de vente adaptés.

¹³⁴ Villa urbaine durable - seconde session - Bilan d'appel à propositions d'expérimentation - mars 2007 - Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

¹³⁵ De 226 000 € (T4) et 236 000 € (T5).

3.4.2. Le volet énergétique

L'autre déception a concerné le volet purement énergétique : « nous avons été déçus par le volet énergétique pour lequel nous avons l'impression d'avoir concentré nos efforts »¹³⁶. Il s'agit principalement de performances thermiques moyennes au regard de la réglementation actuelle qui évolue très vite suite au Grenelle de l'environnement.

Le volet énergétique fait donc partie des objectifs qui pourraient être optimisés aujourd'hui. On peut citer plusieurs exemples de points de réflexions possibles : l'implantation de capteurs solaires pour la production d'eau chaude, le développement généralisé de toitures végétalisées, la mise en place d'un système de recyclage des eaux de pluie à des fins sanitaires... « C'est vrai que nous ne sommes pas, en 2012, dans le haut du panier énergétique. Nous ne réclamons pas de trophées sur ce projet mais on vient nous voir et on nous sollicite encore pour observer cette réalisation car, début 2000, ce fut un des premiers éco-quartiers¹³⁷ sorti de terre »¹³⁸.

3.4.3. La cohésion sociale du quartier

S'il y a une réussite, « elle réside au niveau du lien social qui s'est créé entre les habitants. C'est un quartier qui vit. Il y a une image proche de celle d'un village »¹³⁹. Si le travail sur l'indifférenciation entre espace public et privé s'est révélé important pour la réussite de cet objectif, une autre problématique essentielle se pose comme le souligne Jérôme DURAIN : « les principes de mutualisation et de partage de biens publics sont fondamentaux avec une question importante aujourd'hui : comment revenir à l'utilisation d'un certain nombre de biens en commun ? ».

On peut citer les points de collecte des déchets communs et l'aire de jeux déjà évoqués plus haut. Mais, sur ce point, « l'éloignement de la voiture du logement a aussi été un point important »¹⁴⁰ tout comme l'aménagement des chemins piétonniers. Ces éléments constituent des facteurs de cohésion sociale car les enfants peuvent jouer et circuler librement en toute sécurité et les parents, se croiser et parler.



« Les 35 jardins familiaux¹⁴¹ sont aussi un facteur de cette cohésion sociale. Ce sont des lieux ouverts. Ils sont en outre des vecteurs d'animation urbaine avec des parcelles pédagogiques et donc un lien avec les écoles.

¹³⁶ Estelle MONTMAILLER, chargée d'études, Service études et projets urbains, Grand Chalons - Audition du 7 février 2012.

¹³⁷ « Premier (2002) éco-quartier français, affiché comme tel, il reste encore d'actualité aujourd'hui et nous permet de prendre du recul sur les mesures à mettre en place et les pièges à éviter. De plus, loin des projets expérimentaux, cette opération est réaliste et sa démarche est reproductible » - Retour sur des projets innovants - Grand quart Est de la France - DREAL Lorraine

¹³⁸ Jérôme DURAIN, adjoint au maire de Chalons-sur-Saône, chargé du Développement durable, de l'environnement, de l'économie sociale et solidaire et Conseiller régional de Bourgogne - Audition du 7 février 2012.

¹³⁹ Estelle MONTMAILLER, chargée d'études, Service études et projets urbains, Grand Chalons - Audition du 7 février 2012.

¹⁴⁰ Estelle MONTMAILLER, chargée d'études, Service études et projets urbains, Grand Chalons - Audition du 7 février 2012.

¹⁴¹ 34 parcelles sur 6 000 m².

Des personnes de tous les âges s'y rendent, y cultivent pour le plaisir ou pour produire de quoi compléter leur alimentation quotidienne.

Ce sont de vrais lieux de rencontre et de lien social : après une séance de jardinage, les personnes se retrouvent pour échanger leurs astuces autour d'un verre, discutent avec les enfants. C'est une vraie richesse pour le quartier ! La place des enfants est d'ailleurs très importante ici car c'est grâce à eux que se tissent des liens entre les familles »¹⁴². Certains jardins sont aussi co-partagés entre habitants dans leur utilisation.

Globalement, déambuler au sein même de ce quartier permet de noter la réelle appropriation de l'espace tout autant que du respect des lieux par les habitants.

« Nous restons à notre niveau et pour nous, il y a, avec ce projet, un véritable fonctionnement social innovant et la préfiguration d'un modèle urbain que nous cherchons à développer ailleurs. Il y a ainsi une 2^{ème} tranche de 64 logements qui est prévue avec des réflexions en cours (vergers, production agricole et circuits courts éventuels) ». Mais Jérôme DURAIN tient aussi à clarifier le positionnement de ce projet dans la globalité de la problématique d'habitat de Chalon-sur-Saône : « l'un des reproches fait au projet est d'avoir « un joyau » au centre, c'est-à-dire les 40 logements du programme VUD, et le « reste » autour correspondant aux constructions périphériques moins innovantes... Il y aurait comme une sorte de contradiction. Le point fondamental à voir, c'est que pour monter un tel projet, plutôt expérimental, il fallait construire le reste ».

L'un des principaux enseignements de cette première vague d'opérations est aussi qu'une implication des collectivités locales est indispensable à la réussite des projets. En effet, c'est à l'échelle de la collectivité locale que se dessinent les orientations politiques et urbaines permettant aux réalisations d'exprimer une qualité urbaine, sociale, architecturale et technique répondant aux enjeux de la qualité environnementale¹⁴³.

¹⁴² Estelle MONTMAILLER, chargée d'études, Service études et projets urbains, Grand Chalon - Audition du 7 février 2012.

¹⁴³ Villa urbaine durable - seconde session - Bilan d'appel à propositions d'expérimentation - mars 2007 - Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

4. LA SANTE DANS LES TERRITOIRES RURAUX : L'EXEMPLE DU CHATILLONNAIS

En 2002, le CESER de Bourgogne s'était déjà penché sur la valorisation des atouts de développement du Châtillonnais¹⁴⁴. Il ne s'agira donc pas ici de porter à nouveau un regard complet sur ce territoire. De plus, le CESER avait travaillé sur la problématique de la santé, en 2009, en abordant notamment certains aspects de la désertification médicale et en décrivant l'ensemble des dispositifs mis en place par la loi HPST et les interventions du Conseil régional en la matière¹⁴⁵.

Il s'agit donc bien ici de porter notre attention sur cette problématique de la désertification médicale en milieu rural en se focalisant sur un exemple concret : le Châtillonnais¹⁴⁶.

Rappelons néanmoins qu'au niveau national, les prévisions sont alarmantes :

- 10 % de médecins en moins en 2020 sur le territoire français,
- et un départ sur quatre non remplacé dans les zones rurales en 2030.

Cette diminution inéluctable est le résultat de la baisse du numéris clausus dans les années 80 et 90. Sa remontée depuis les années 2000 ne portera ses fruits qu'à l'horizon de 10 ou 15 ans. Du fait de l'augmentation parallèle de la population française, la densité médicale reculerait nettement, passant de 327 professionnels pour 100 000 habitants actuellement à 292 en 2030. Le plus inquiétant concerne l'aggravation des déserts médicaux : à l'horizon 2030, le nombre de médecins exerçant en zone rurale diminuerait de 25 %¹⁴⁷.

Le récent rapport « Territoires ruraux, territoires d'avenir »¹⁴⁸ souligne aussi l'importance de cette question en rappelant que la 1^{ère} attente des habitants des territoires ruraux concerne bien la question de l'accès aux soins, sachant que « 2,5 millions de personnes vivent dans des zones touchées par cette désertification ».

4.1. DONNEES GENERALES SUR LA SITUATION SANITAIRE DANS LE CHATILLONNAIS

3 types de cantons composent le territoire du Châtillonnais¹⁴⁹ :

- celui de Châtillon-sur-Seine se rapproche des cantons présentant des indicateurs sociaux et de santé les plus défavorables,
- ceux de Laignes, Montigny-sur-Aube et Recey-sur-Ource font partie des cantons se distinguant par une mortalité accidentelle plus élevée que la moyenne et un accès moins aisé aux services de soins de proximité,
- enfin, ceux de Baigneux-les-Juifs et Aignay-le-Duc se retrouvent dans la catégorie du rural isolé, les plus éloignés des services de soins ambulatoires et hospitaliers en particulier.

¹⁴⁴ « Comment repenser le développement des zones à faible densité de peuplement : l'exemple du Châtillonnais » - 16 avril 2002.

¹⁴⁵ « Comment le Conseil régional peut-il contribuer à la santé publique après la loi « hôpital, patients, santé et territoires » - Avis du CESER Bourgogne - 17 novembre 2009.

¹⁴⁶ D'autres territoires sont bien sûr concernés comme le montre l'article récent de l'Yonne Républicaine du jeudi 26 avril 2012 : « Les spécialistes se font désirer », consacré en grande partie au manque d'ophtalmologistes dans l'Yonne avec en sous-titre : « Dans certaines spécialités médicales (...) le manque de praticiens est criant. Au point que des patients renoncent aux soins ». Avec p. 9, le docteur Jean-Philippe MONOT, ophtalmologiste à Auxerre qui estime que : « Dans les grandes villes et le Sud, il y a une concentration importante de spécialistes. Mais dans la France verte et profonde, c'est la misère ».

¹⁴⁷ Les Echos - « Déserts médicaux : des prévisions alarmantes » - 23 février 2009.

¹⁴⁸ Assemblée Nationale - « Territoires ruraux, territoires d'avenir », Rapport d'information n° 4301 présenté le 2 février 2012 au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) - Rapporteurs : Jérôme BIGNON et Germinal PEIRO.

¹⁴⁹ Selon une étude réalisée dans le cadre de la fédération nationale des Observatoires régionaux de santé sur les profils socio-sanitaires des cantons métropolitains : FNARS – Inégalités socio-sanitaires en France. De la région au canton - 2006.

4.1.1. Des indicateurs relativement élevés de mortalité et de morbidité¹⁵⁰

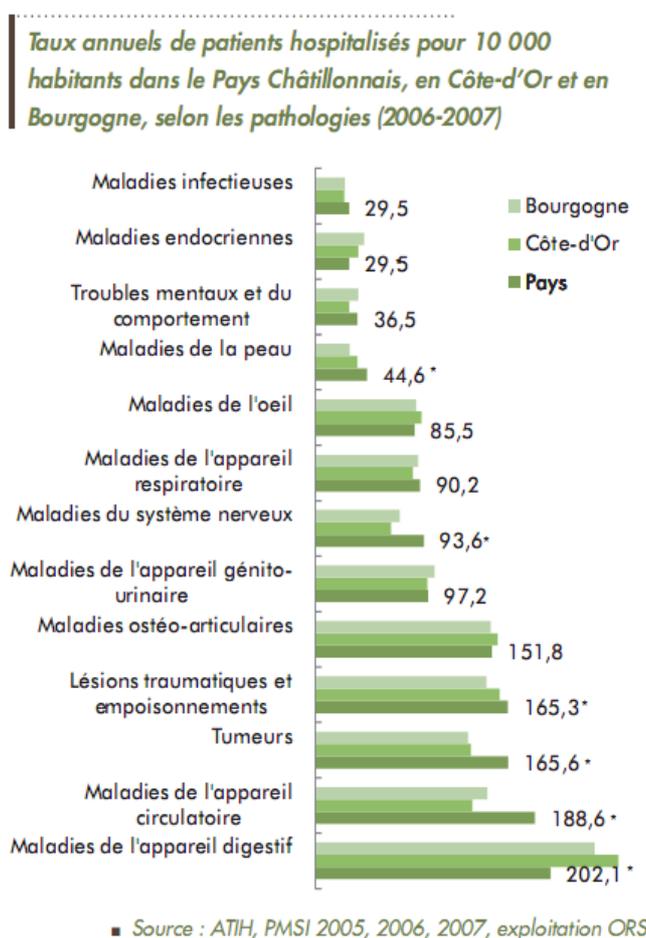
4.1.1.1. La mortalité

Les indicateurs de mortalité sont supérieurs à la moyenne nationale ou régionale.

Sur la période 2000-2006, on a dénombré, en moyenne, chaque année, 287 décès d'habitants du Pays Châtillonnais (150 hommes et 137 femmes). Globalement, les indices comparatifs de mortalité sont plus élevés dans les cantons de Laignes, Châtillon-sur-Seine, Aignay-le-Duc et Baigneux-les-Juifs que la moyenne régionale. Compte tenu des causes des décès prématurés, 4 sur 10 sont considérés comme évitables par des actions sur les comportements individuels (6/10) et par un recours plus précoce et plus approprié au dispositif de soins (4/10).

4.1.1.2. L'hospitalisation en soins de courte durée

Sur la période 2006-2007, 4 500 habitants du Pays Châtillonnais ont été hospitalisés en moyenne chaque année (soit 20 % de la population)¹⁵¹. Si on rapporte le nombre d'hospitalisés en soins de courte durée à la population totale, les taux bruts d'hospitalisation des habitants du Pays Châtillonnais dépassent ceux de la Bourgogne.



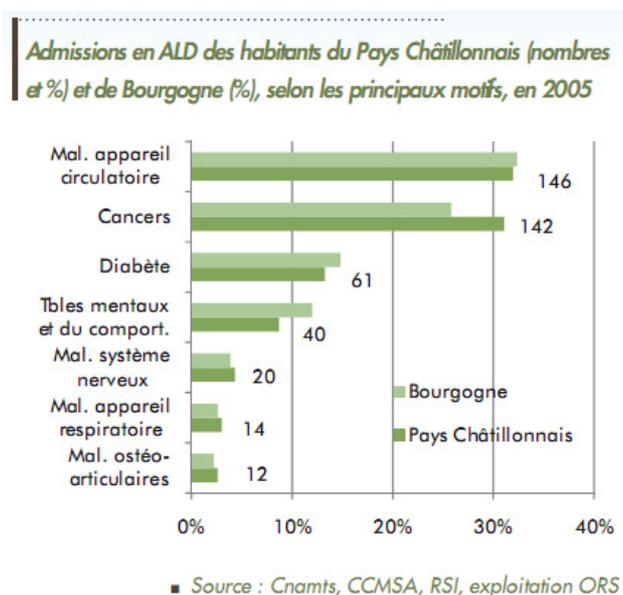
4.1.1.3. L'hospitalisation en soins de longue durée

Au cours d'une année (2005), 458 habitants du Pays Châtillonnais ont été admis en affections de longue durée (ALD) par un des trois principaux régimes d'assurance maladie (général, agricole et des indépendants).

¹⁵⁰ Portrait socio-sanitaire du Pays Châtillonnais - juin 2009 réalisé dans le cadre de la plate-forme d'observation sociale et sanitaire en Bourgogne avec l'aide de l'Observatoire régional de la santé (ORS) et le soutien financier de la DRASS.

¹⁵¹ Les maladies les plus fréquemment en cause sont : appareil digestif, pathologies cardiovasculaires (12 %), symptômes et signes anormaux, tumeurs, lésions traumatiques et empoisonnements (10 % pour chaque groupe) et maladies de l'appareil ostéo-articulaire (9 %).

Rapporté à la population, on compte environ 200 nouvelles admissions en ALD pour 10 000 habitants du Pays Châtillonnais sur une année. Ce taux ne diffère pas de celui de l'ensemble de la région Bourgogne.



En matière de prévention enfin, signalons juste qu'à peine 50 % des femmes de plus de 50 ans vivant sur le territoire font le dépistage gratuit du cancer du sein. De plus, selon le centre départemental de dépistage des cancers ADECA 21, les taux de participation au dépistage du cancer du sein en 2007 varient de 38 % dans le canton de Montigny-sur-Aube à 56 % dans celui de Recey-sur-Ource¹⁵².

4.1.2. Les services de soins de proximité et hospitaliers

4.1.2.1. Les soins ambulatoires de proximité : une situation critique

Les analyses faites dans ce secteur laissent apparaître que le Pays Châtillonnais, sous-doté en 2008¹⁵³, le serait encore 5 ans plus tard, sauf si des dispositions étaient prises pour permettre de remplacer les praticiens cessant leur activité ou d'en attirer de nouveaux. Le constat en 2011 est malheureusement le même que celui établi en 2008 : la situation démographique des médecins s'est encore dégradée sur ce territoire et risque même d'empirer dans les prochaines années en l'absence de mesures pour l'enrayer¹⁵⁴. Pour Hubert BRIGAND, Président de la Communauté de communes du Pays Châtillonnais, « le point noir sur notre territoire est la question de la présence de médecins généralistes. C'est un vrai problème pour l'ensemble du territoire du Châtillonnais »¹⁵⁵. Cette réduction inquiétante a pour causes :

- le départ à la retraite à l'automne 2011 d'un médecin généraliste sur la commune de Villaines-en-Duesmois, qui a nécessité de procéder aux démarches permettant son remplacement,
- et l'ultime présence de 2 médecins généralistes de plus de 55 ans sur le canton d'Aignay-le-Duc et de Baigneux-les-Juifs (du fait du décès au printemps 2011 du second médecin généraliste de Baigneux-les-Juifs) et d'un médecin généraliste sur le canton de Montigny-sur-Aube.

¹⁵² Portrait socio-sanitaire du Pays Châtillonnais - juin 2009.

¹⁵³ Début 2008, on dénombrait 23 médecins généralistes exerçant en libéral dans le Pays Châtillonnais, dont 13 à Châtillon-sur-Seine. Les autres omnipraticiens étaient répartis dans les cantons environnants (deux d'entre eux n'ayant qu'un praticien). La densité correspondante (10,6/10 000 habitants) est inférieure à la moyenne départementale (12,0 début 2007). Globalement, le déficit en omnipraticiens libéraux est plus aigu sur les zones d'Aignay-le-Duc et de Montigny-sur-Aube - Recey-sur-Ource.

¹⁵⁴ Il est important néanmoins de noter que le Châtillonnais n'est pas le seul concerné face à cette problématique : 28 bassins de vie de la Région sont « des zones très fragiles pluri-professionnelles » regroupant 22 % de la population - « Zones fragiles pluri-professionnelles - Projet régional de santé de Bourgogne 2012 - 2016 ».

¹⁵⁵ Table ronde « Politique de la santé sur le territoire du Châtillonnais » à Baigneux-les-Juifs - 13 décembre 2011.

4.1.2.2. Les services de soins hospitaliers

➤ Le centre hospitalier Michel SORDEL à Châtillon-sur-Seine

Le Centre hospitalier intercommunal (CHI) Châtillon-sur-Seine-Montbard est un Établissement public de santé chargé d'assurer 24 h sur 24 les missions du Service public hospitalier. L'établissement est administré par un Conseil d'administration dont la présidence est assurée alternativement par les maires de Châtillon-sur-Seine et de Montbard. Le Pays dispose, sur son territoire, d'une partie des services du CHI. En effet, Châtillon-sur-Seine accueille des services au centre hospitalier « Michel SORDEL » qui a une capacité d'accueil de 100 lits¹⁵⁶.

Il faut se souvenir que l'hôpital de Châtillon-sur-Seine a été proche de la fermeture définitive il y a quelques années. L'avenir du site de Châtillon-sur-Seine était donc très incertain et son maintien a été réalisé au prix d'une réorganisation menée par Bernard ROUAULT, son directeur. Et cette réorganisation s'est « déroulée dans la douleur »¹⁵⁷ avec, notamment, la fermeture de la maternité en avril 2008, la suppression de 25 lits de chirurgie fin 2008 puis la fermeture totale de l'activité chirurgicale en 2009.

➤ Un accès plus difficile

Le Portrait socio-sanitaire du Pays Châtillonnais souligne l'accès plus difficile aux services de soins hospitaliers. Les personnes hospitalisées au cours d'une année, recourent pour la moitié d'entre elles au CHI Montbard-Châtillon-sur-Seine, 40 % à d'autres établissements du département¹⁵⁸ et 9 % à ceux d'autres régions (principalement en Champagne-Ardenne). Le temps d'accès moyen à des urgences hospitalières varie de 7 à 35 mn selon les cantons du Pays pour une moyenne de 15 mn en Bourgogne et 12 mn en France.

4.1.2.3. Les services et établissements médico-sociaux

Le Pays Châtillonnais compte 8 Etablissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA). Le taux d'équipement est peu différent de ceux de la Côte-d'Or et de l'ensemble de la région et est supérieur à la moyenne nationale. Il existe un éventail d'autres aides possibles du domicile à l'hébergement : Centre local d'information et de coordination (CLIC)¹⁵⁹, Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD)¹⁶⁰...

Signalons simplement la suppression du CLIC de Haute Côte-d'Or, situé à Montbard, au profit du « GCS amplitude »¹⁶¹, structure qui prend une importance grandissante dans le paysage sanitaire de Côte-d'Or. Selon les représentants syndicaux auditionnés : « les missions du GCS n'ont pas encore été définies en ce qui concerne les actions à mener en direction des personnes âgées dépendantes. En fait les personnes âgées du Châtillonnais (dont on sait qu'elles constituent la population dominante) sont laissées à l'abandon par les Pouvoirs Publics. Cet exemple montre que nous sommes passés d'une démarche de proximité à une démarche d'activité déconnectée des besoins. Faire des économies est sans doute possible, mais pas à ce prix ! »¹⁶².

¹⁵⁶ Médecine : 54 lits, Chirurgie : 27 lits, Soins intensifs : 5 lits, SMUR et Accueil des Urgences : 1 lit.

¹⁵⁷ Les Echos - « En France, le désert médical n'est pas une fatalité » - Alain PEREZ - 9 décembre 2011.

¹⁵⁸ Essentiellement 34 % sur l'agglomération dijonnaise.

¹⁵⁹ Structure de proximité assurant l'accueil, l'information, le conseil et l'orientation pour tous les aspects de la vie quotidienne des personnes âgées de 60 ans et plus, leur famille ou les professionnels (soins, accompagnement de la personne, qualité et adaptation de l'habitat...).

¹⁶⁰ Ces services destinés aux personnes âgées s'appuient sur les infirmiers libéraux pour les soins techniques et sur les aides-soignantes salariées pour le nursing. 3 SSIAD desservent le Pays : l'ADMR à l'Est, la mutualité française de Côte-d'Or et de l'Yonne au Nord et à l'Ouest du territoire et le SIVU Châtillonnais-Montagne pour les communes au Sud du Pays.

¹⁶¹ Ce Groupement de coopération sanitaire inter-établissements réunit 6 établissements de santé sur le territoire de la Haute Côte-d'Or : le CH de Châtillon-sur-Seine et de Montbard, le CH d'Alise-Sainte Reine, le CH et la clinique la Fougère de Vitteaux, le CH de Saulieu, l'EHPAD de Pouilly-en-Auxois. Ce groupement détient une capacité d'accueil de 1 311 lits et places.

¹⁶² Auditions du 5 janvier 2012 - Isabelle RAUSZER et Jacqueline MAUCOURANT, représentantes de l'Union locale CGT Auxois-Morvan-Châtillonnais sur les problématiques de la santé dans le Châtillonnais et Franck LAMEUNIERE, secrétaire CGT du CHI Châtillon-Montbard.

4.2. LE CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE ET LA CONTRACTUALISATION EN MATIERE DE SANTE

La question de la santé fait l'objet d'une fiche spécifique au sein du vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013 du Conseil régional de Bourgogne¹⁶³. Elle porte sur la mise en place d'un projet territorial de santé. Il a vocation « à être développé au sein de chaque territoire de projet (Pays, agglomération) pour construire une dynamique collective de santé spécifique et adaptée à la réalité locale de chaque territoire et répondant à l'objectif central de la politique de la Région en matière de santé : avoir un égal accès aux soins de qualité pour chaque Bourguignon »¹⁶⁴.

Dans le cadre de ce projet, la Région « soutiendra prioritairement les domaines suivants :

- actions favorisant l'accueil et le maintien de groupes des professionnels de santé sur les territoires fragiles, dans un contexte partenarial attractif,
- actions favorisant l'amélioration de l'accessibilité aux soins (temps et trajet),
- actions visant à élaborer un système local d'observation de la santé (ex : offre de soins, population médicale, trajet et temps d'accès aux soins, pathologies caractéristiques de la structure sociale et démographique du territoire...),
- actions renforçant l'offre de soin (ex : équipements et aménagements permettant le développement de la télémédecine, de vacations de spécialistes...) en s'appuyant sur des structures locales existantes (ex : hôpital local),
- action d'information et de promotion de la santé répondant aux caractéristiques de la population du territoire et à ses besoins ».

Le soutien à l'action des Pays est l'unique modalité contractuelle permettant l'implication du Conseil régional sur les problématiques de la santé (hors interventions sectorielles). Elle dépend donc de chaque contrat de Pays, l'inscription de cette problématique n'étant en rien une obligation même si la question de « l'accès aux soins (organisation de proximité) » fait partie des points potentiellement concernés par la priorité d'action du Conseil régional en matière de « services à la population ».

Ce soutien passe donc par le prisme du cadre régional d'action concernant les Pays révisé en janvier 2011¹⁶⁵ et déjà évoqué.

4.3. L'ACTION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DU PAYS CHATILLONNAIS

4.3.1. Le Contrat de Pays 2007-2013

4.3.1.1. La fiche-action n° 2.1 « Centre hospitalier intercommunal à conforter »

Dans le contexte d'un avenir très incertain pour l'hôpital de Châtillon-sur-Seine, il s'est agi pour le Pays Châtillonnais de trouver des moyens pour que les patients ne soient pas orientés sur d'autres hôpitaux hors du territoire pour des examens.

➤ L'acquisition d'un scanner

Inauguré en septembre 2011 à Châtillon-sur-Seine, le scanner vise à établir le site comme une référence en matière d'imagerie médicale. Ce nouveau service assure un rayonnement au CHI intéressant d'autres territoires et

¹⁶³ Il constitue le cadre défini par le Conseil régional de Bourgogne en matière de politiques territoriales notamment concernant les Pays. Il récapitule toutes les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de gestion du contrat de Pays et constitue un véritable document de cadrage et de référence.

¹⁶⁴ Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013 - Conseil régional de Bourgogne.

¹⁶⁵ Conseil régional de Bourgogne - Délibération n° 2011-1-5314-151 du 27 janvier 2011.

d'autres départements. Il est utilisé au maximum de son potentiel avec environ 10 scanners par jour¹⁶⁶. C'est par l'action conjointe des pouvoirs publics et des associations que le CHI a pu consolider ce service en matière d'imagerie médicale. En effet, ce sont 44 communes et 2 associations qui ont contribué au financement à hauteur de 227 400 € en complément du financement de 200 000 € de la CCPC pour un investissement total de 650 000 € comprenant l'acquisition du matériel et l'aménagement des locaux.

Pour Bernard ROUAULT, Directeur du CHI, l'arrivée du scanner est une chance pour la vie hospitalière et la prise en charge de la population « avec un renforcement du pôle des urgences et la possibilité d'un diagnostic plus précoce pour une meilleure prise en charge ».

- Une image à valoriser auprès du grand public et des professionnels de la santé au niveau du territoire, par la politique de l'hôpital, et notamment à travers son projet d'établissement avec :
- la mise en place d'un plan de communication sur les services et les moyens offerts à la population,
- l'organisation de rencontres auprès des populations âgées et des professionnels de la santé du Châtillonnais (forum),
- la mise à jour de la plaquette d'information / présentation des services du CHI.

4.3.1.2. La fiche-action n° 2.2 « L'organisation médicale »

Les objectifs recherchés des 3 actions étaient :

- d'augmenter le nombre de professionnels de santé (toute la filière : médecins généralistes, spécialistes, pharmaciens, infirmiers, kinésithérapeutes, aides-soignantes...), c'est aussi anticiper les évolutions attendues en matière de démographie médicale,
- d'améliorer la prévention des comportements à risques, des maladies chroniques et de la prise en soin des personnes âgées,
- de permettre une meilleure organisation de la présence médicale et paramédicale autour du Centre hospitalier intercommunal de Châtillon-sur-Seine-Montbard.

- Réalisation d'un schéma d'organisation médicale à l'échelle du Pays

- Animation Santé avec l'élaboration, la coordination et le pilotage du Projet territorial de santé,
- Projet territorial de santé,
- Mise en place d'un Contrat local de santé (CLS).

- Aide à la création de maisons de santé, pôles de santé et cabinets médicaux dans le cadre d'une approche territoriale globale (projet territorial de santé), suivant un schéma d'organisation médicale territorial en liaison éventuelle avec l'Auxois-Morvan et les projets des établissements hospitaliers.

Ce schéma doit permettre de proposer une organisation de l'offre de soins au regard des besoins et des spécificités territoriales. La démarche sera menée en partenariat étroit avec les professionnels locaux.

- Aide au recrutement de praticiens médicaux,
- Aide à l'installation de praticiens (locaux, matériels, habitat...),
- Aide au regroupement de praticiens selon un réseau intercommunal.

- Soutien aux services aux personnes âgées

- Adaptation des services et accompagnement des stratégies innovantes en matière de services aux personnes âgées en lien avec les politiques mises en place par l'Etat et le Département.

¹⁶⁶ Depuis le 14 juin 2011, date à laquelle le premier patient a été accueilli, on compte 10 à 12 patients par jour et le 500^{ème} patient a été accueilli en septembre 2011.

4.3.2. Quels résultats des actions menées sur le territoire ?

4.3.2.1. Un objectif de moyen terme : la pérennisation du Centre hospitalier de Châtillon-sur-Seine

➤ Une réorganisation vers de nouveaux services...

« Au départ, la situation était assez catastrophique avec la fermeture de la maternité puis celle de la chirurgie sur le site de Châtillon-sur-Seine »¹⁶⁷. Suite à cela, c'est à une phase de transition qu'ont dû faire face les dirigeants de l'hôpital et notamment son nouveau directeur, Bernard COURTIAUD en lien étroit avec l'association des usagers du Centre hospitalier intercommunal de Châtillon-sur-Seine-Montbard. De nouveaux services ont en effet été mis en place comme par exemple les Soins de suite et de réadaptation à orientation neurologique et les Soins de suite et de réadaptation pauci relationnel pour des traumatisés lourds qui seraient opérés auparavant sur Dijon¹⁶⁸.

On peut citer aussi la mise en place d'une salle de reconstitution des produits de chimiothérapie qui permet aux patients d'éviter des déplacements fatigants au CHU ou au Centre Leclerc de Dijon ou encore l'ouverture d'une nouvelle pharmacie centralisée et modernisée qui sera opérationnelle début 2012.

On doit préciser que l'acquisition d'un mammographe n'avait pas été prévue dans le cadre du Contrat de Pays. Ainsi, c'est en dehors même d'un projet identifié au sein du contrat de Pays que la CCPC avait décidé d'agir en 2009 afin d'apporter une réponse à la problématique spécifique de ce territoire en matière de dépistage du cancer du sein en équipant le centre hospitalier Châtillon-Montbard d'un mammographe dernière génération¹⁶⁹.

Le mammographe est en service depuis le 12 octobre 2009 et est encadré par des radiologues du Centre Leclerc et des médecins radiologues libéraux de Dijon venant assurer des vacations à Châtillon-sur-Seine. Cette initiative est unique en France avec l'acquisition par une collectivité locale (la CCPC en est propriétaire) d'un tel appareil pour le mettre à disposition de l'hôpital. Il s'agissait d'un investissement de 140 000 € subventionné uniquement sur fonds publics à hauteur :

- de 60 000 € par le Conseil général de la Côte-d'Or via le contrat Ambitions Côte-d'Or¹⁷⁰,
- de 25 000 € par le Conseil régional de Bourgogne,
- de 25 000 € par l'ARH,
- et de 27 943,14 € par la CCPC.

L'acquisition de ce mammographe a été la première étape vers la création d'un véritable pôle d'imagerie médicale sur le site de Châtillon-sur-Seine par le biais de la signature d'un accord cadre entre l'ARS et le CHI et dont l'acquisition d'un scanner a marqué une nouvelle étape importante qui s'est faite, elle, par le biais du contrat.

Pour Hubert BRIGAND, Président de la Communauté de communes du Pays Châtillonnais, « le service d'urgence est en voie de pérennisation et est plutôt reconnu. La phase de transformation du centre hospitalier est plutôt stabilisée »¹⁷¹.

A noter en parallèle que l'application de la Tarification à l'acte (T2A), nouveau mode de financement des établissements¹⁷², a été reportée.

¹⁶⁷ Jean-Lou GERMAIN, Président de l'association des usagers du Centre hospitalier intercommunal de Châtillon-sur-Seine - Montbard - Bulletin d'information - septembre 2011.

¹⁶⁸ Le service « Soins de suite et de réadaptation » du CHI était auparavant un service où les patients bénéficiaient d'une rééducation à la suite d'un séjour hospitalier. Depuis l'arrivée d'un médecin neurologue, le service s'est spécialisé dans la prise en charge des maladies neurologiques (AVC, sclérose en plaques, Parkinson, épilepsie, etc.). « Ce service a demandé un gros investissement en matériels et en moyens humains. Ergothérapeutes, kinésithérapeutes, orthophonistes... un matériel nouveau ainsi que des compétences très spéciales sont requises pour ces prises en charge souvent très lourdes » souligne B. Rouault, directeur du CHI.

¹⁶⁹ En effet, A peine 50 % des femmes de plus de 50 ans vivant sur le territoire font le dépistage gratuit du cancer du sein. De plus, selon le centre départemental de dépistage des cancers ADECA 21, les taux de participation au dépistage du cancer du sein en 2007 varient de 38 % dans le canton de Montigny-sur-Aube à 56 % dans celui de Recey-sur-Ource - Portrait socio-sanitaire du Pays Châtillonnais - juin 2009.

¹⁷⁰ Contrat « AmbitionS Côte-d'Or » avec la CCPC - avril 2009. Il s'agit de la politique contractuelle propre au Conseil général de Côte-d'Or visant « à développer une politique ambitieuse d'aménagement et de développement durable du territoire ».

¹⁷¹ Table ronde « Politique de la santé sur le territoire du Châtillonnais » à Baigneux-les-Juifs - 13 décembre 2011.

¹⁷² Elle prévoit la rémunération des hôpitaux à l'acte médical, alors qu'ils bénéficiaient auparavant d'une dotation budgétaire globale. Avec la T2A, à chaque acte hospitalier correspond désormais un code, lequel ouvre droit à un financement précis de la part de l'assurance maladie.

Alors qu'elle devait être initialement appliquée dans tous les établissements de santé au 1^{er} janvier 2012, l'Assemblée nationale a décidé d'accorder un délai de quinze mois aux petits hôpitaux (1^{er} mars 2013) et ce, afin d'éviter de mettre ainsi la pression sur des établissements qui assurent la prise en charge de soins coûteux mais vitaux dans les territoires.

➤ ... mais des tensions qui apparaissent

Deux sujets ont récemment fait l'actualité concernant le CHI de Châtillon-Montbard : la dénonciation par les délégués syndicaux de la précarité de l'emploi. Sur ce point : « les représentants syndicaux reconnaissent que « la direction fait des choses bien comme l'ouverture de services ou encore l'arrivée du scanner mais, déplore-t-il, au niveau du personnel, ça ne suit pas »¹⁷³. L'autre concerne la nouvelle organisation du Réseau Santé de Haute Côte-d'Or. Selon le Bien Public, 7 personnes se sont retrouvées sans emploi suite à la dissolution, début 2012 par son président, Bernard ROUAULT, de l'association pilotant le réseau¹⁷⁴. Pour le moment, « il n'a pas été annoncé d'éventuels renforts pour la gestion des 3 services absorbés (gériatrie, périnatalité et diabétologie) »¹⁷⁵.

4.3.2.2. Un objectif de court terme : la présence médicale dans le Châtillonnais : un échec ?

- les médecins généralistes

Non seulement l'objectif fixé dans le Contrat de Pays en 2007 « d'augmenter le nombre de professionnels de santé pour anticiper les évolutions attendues en matière de démographie médicale » n'a pas été atteint, mais la situation du Châtillonnais s'est aggravée. Ce territoire est directement confronté aux problématiques les plus sensibles relatives aux déserts médicaux et, pour le moment, aucune solution « miracle » n'a pu être trouvée par les acteurs du territoire pour attirer les médecins tout particulièrement généralistes.

C'est bien à une situation d'urgence que ce territoire doit faire face. La question est simple : comment attirer des médecins généralistes (et autres professionnels de santé) dans le Châtillonnais ? Les dispositifs financiers incitatifs et/ou contractuels ne semblent pas suffire à compenser le manque d'attractivité réputé de ce territoire qui « cumule plusieurs handicaps qui, s'ajoutant à la baisse démographique, tendent à le fragiliser d'autant plus »¹⁷⁶. Le rapport « Territoires ruraux, territoires d'avenir » confirme que « la pléthore des aides incitatives s'avère inefficace face au premier frein à l'installation de jeunes médecins : l'isolement »¹⁷⁷.

Le territoire du Châtillonnais en est le parfait exemple. Ainsi, le SIVU « Châtillonnais Montagne »¹⁷⁸ s'est-il engagé dans une démarche de « recrutement » d'un médecin généraliste pour la commune de Villaines-en-Duesmois. Le SIVU, dans le cadre d'une convention de partenariat avec la Communauté de communes du Pays Châtillonnais, a ainsi fait appel à un cabinet spécialisé pour cette mission. Suite à cette démarche, c'est un médecin roumain qui a répondu favorablement à cette proposition¹⁷⁹.

Il ne s'agit donc pas ici de se focaliser seulement sur les difficultés globales d'attractivité d'un territoire mais bien de supposer aussi que nous sommes peut-être arrivés aux limites d'un système. Le constat est simple : le métier de médecin a changé et les attentes des professionnels ne sont plus les mêmes que la génération précédente.

¹⁷³ Le Bien Public - 23 février 2012.

¹⁷⁴ Faisant suite à la demande de l'ARS de voir son activité reprise par le CHI.

¹⁷⁵ Le Bien Public - 21 novembre 2011.

¹⁷⁶ « Comment repenser le développement des zones à faible densité de peuplement : l'exemple du Châtillonnais » - Avis présenté par Jacky DUPAQUIER, Président de la Commission n° 1 « Aménagement des territoires - agriculture » - 16 avril 2002.

¹⁷⁷ Localtis - 3 février 2012.

¹⁷⁸ Ce SIVU qui assure une mission de soins infirmiers à domicile (SIAD), est constitué de 39 communes, réparties sur les cantons d'Aignay-le-Duc, Baigneux-les-Juifs et Châtillon-sur-Seine. Il a la compétence « santé » depuis 2003 et se situe à Saint-Marc-sur-Seine. Il organise aussi des réunions de prévention dans divers domaines (défibrillateur par exemple).

¹⁷⁹ La situation n'est néanmoins pas très claire à Villaines car, il semblerait que, contrairement à ce qui est dit : « Roger Mazué, médecin généraliste installé à Villaines-en-Duesmois, n'est pas à la retraite mais a dû interrompre temporairement son activité pour des raisons de santé. S'il confirme l'arrivée d'ici la fin de l'année d'un médecin originaire de Roumanie, il n'a pas vocation à le remplacer, mais de devenir associé de son cabinet » - Bien public du 20 septembre 2011.

Illustration par l'exemple en Saône-et-Loire : « exercer en libéral, seul en zone rurale, cela fait peur. On sait que les conditions de vie peuvent être difficiles, qu'on ne trouvera pas forcément de confrères pour accepter sa patientèle pendant les congés. En intégrant l'équipe pluridisciplinaire de Cluny, « les journées en équipe sont plus acceptables, on gère bien mieux les urgences. Rien que d'avoir un secrétariat, ça change tout ! »¹⁸⁰ estime Hélène, 32 ans. Ce que confirme Sophie, 29 ans : « une équipe pluridisciplinaire permet d'élargir son champ de vision, de ne pas être seule face aux difficultés et de pouvoir partager avec les confrères ».

Leurs visions reflètent bien les nouvelles attentes des médecins en milieu rural : privilégier la qualité de vie, le travail en groupe et la simplification administrative. Sur la base de ce constat, il ne faut pas s'étonner que « seulement 9 % des jeunes médecins choisissent l'installation en libéral » confirme Mathieu PICARD, de l'Union des médecins libéraux de Bourgogne¹⁸¹, contre 70 % en salarié.

Et le Châtillonnais rentre visiblement dans cette catégorie de zones rurales qui « font peur » aux professionnels...

Certains en tirent les conséquences : « le dispositif de premier recours est à bout de souffle. Il ne répond plus ni aux attentes des professionnels, ni aux préoccupations des autorités publiques et n'est plus apte à répondre aux évolutions démographiques et épidémiologiques de la population. Ce mouvement est perceptible chez l'ensemble des acteurs, les plus réticents d'entre eux ayant conscience qu'un mouvement majeur est en train de s'opérer dont ils ne pourront rester extérieurs »¹⁸². Le professeur Frédéric HUET, doyen de l'UFR Médecine de l'Université de Bourgogne l'expliquait lui-même récemment : « je pense que nous sommes arrivés au bout d'un système. La liberté des lieux d'installation des médecins, qui était complète, ne correspond plus aux besoins de santé publique. Il y a des déserts médicaux dans certaines régions dont la Bourgogne (dans la Bresse, le Morvan, le Haut-Châtillonnais, etc.). L'une des possibilités, entre le moment où un médecin termine ses études (vers 29-30 ans) et l'âge d'installation (en moyenne de 37-38 ans), serait d'imaginer un système où il rendrait un service d'intérêt général à la population dans la région dans laquelle il a été formé »¹⁸³.

Reste à voir les effets des nouveaux dispositifs comme le déploiement des aides ARS et conventionnelles médecine générale dans le cadre du Projet régional de santé 2012-2016 sur le Châtillonnais¹⁸⁴ ou des Contrats d'engagement de service public (CESP)¹⁸⁵.

En Bourgogne, les CESP ont trouvé preneur puisque sur les 14 contrats qu'elle proposait, l'ARS en a signé 13. « Il y aura beaucoup de propositions de médecine générale dans la Nièvre en priorité, ainsi que dans certaines parties de la Saône-et-Loire et dans le Nord de la Côte-d'Or », détaille Françoise JANDIN, de l'ARS Bourgogne, qui disposera de 16 CESP à la rentrée prochaine. Plus réservé, Patrick ROIGNOT, de l'Union régionale des médecins libéraux (URML) de Bourgogne, se demande si ce dispositif n'est pas "discriminant", dans la mesure où « il est destiné à une population dont les revenus sont bas ». « Il inciterait donc les plus dépourvus à aller dans les déserts médicaux », ajoute-t-il. Il a reçu chacun des signataires pour les mettre « face à leurs responsabilités »¹⁸⁶.

¹⁸⁰ Hélène, jeune médecin, nouvellement installé à Cluny notamment du fait de la création d'une Maison de santé - Journal de Saône-et-Loire - 30 décembre 2011 « Les maisons de santé : cabinets médicaux du XXIème siècle ».

¹⁸¹ Les Echos - « En France, le désert médical n'est pas une fatalité » - Alain PEREZ - 9 décembre 2011.

¹⁸² « Le bilan des maisons de santé et des pôles de santé et les propositions pour leur déploiement » - Rapport de Jean-Marc JUILHARD, Sénateur du Puy-de-Dôme - Janvier 2010.

¹⁸³ Interview de Frédéric HUET - Le Bien Public - 1^{er} décembre 2011.

¹⁸⁴ Les communes concernées sont au nombre de 13 en Côte-d'Or dont 9 dans le Châtillonnais : Montigny-sur-Aube, Aignay-le-Duc, Villaines-en-Duesmois, Châtillon-sur-Seine, Recey-sur-Ource, Laignes et Baigneux-les-Juifs.

¹⁸⁵ La loi HPST a instauré un CESP à destination des étudiants en médecine, de la 2^{ème} année des études médicales à la dernière année d'internat. Celui-ci a pour objectif de fidéliser des jeunes médecins dans des spécialités et des lieux d'exercice fragiles où la continuité des soins est menacée. Les signataires d'un CESP bénéficient d'une allocation brute mensuelle de 1 200 € jusqu'à la fin de leurs études. En contrepartie, ils s'engagent à exercer leurs fonctions, à compter de la fin de leur formation, dans des lieux d'exercice spécifiques proposés dans des zones où la continuité des soins fait défaut et à un tarif conventionnel. La durée de leur engagement est égale à celle du versement de l'allocation, avec un minimum de deux ans.

¹⁸⁶ Courrier des maires - 18 novembre 2011.

- l'organisation des professionnels de santé sur le territoire : un territoire vierge en maisons de santé

Face à ces évolutions socioculturelles fortes, certains considèrent, à l'instar de Monique CAVALIER, directrice de l'ARS Bourgogne¹⁸⁷, que les MSP constituent les meilleures réponses à apporter. Néanmoins, concernant la « création de maisons de santé, pôles de santé et cabinets médicaux dans le cadre d'une approche territoriale globale », objectif du contrat de Pays, on constate aujourd'hui que le territoire du Châtillonnais est vierge en la matière. C'est toute la question du rôle et de l'action des professionnels de santé sur le territoire du Châtillonnais qui est posée. Ces initiatives doivent « reposer sur le respect d'une logique professionnelle sous peine d'échec. L'élaboration d'un projet de santé est jugé déterminant, bien plus que ne peut l'être celui d'un projet immobilier qui ne devrait jamais être mis en premier plan. Ce projet doit être porté par les professionnels en leur laissant un temps de maturation et d'appropriation suffisant »¹⁸⁸. Autrement dit, il ne sert à rien de créer une maison médicale si les médecins ne sont pas partants.

Il semble qu'on atteigne là les limites de la contractualisation dans le cas du Châtillonnais. En effet, visiblement, la contractualisation dans le cadre du CPER 2007-2013 sur la problématique de la santé n'a pas permis d'inverser une tendance forte à la fragilisation de ce territoire en la matière. De plus, l'absence de contractualisation, dont le principe repose avant tout sur la volonté et l'envie, n'aurait pas empêché les actions existantes d'être menées. Or, le problème principal aujourd'hui concernant ce territoire est bien celui de la présence de professionnels de santé auxquels on ne peut rien imposer.

Reste bien sûr la question de la qualité même du projet défini entre les acteurs, des moyens mis en œuvre... qu'il convient de prendre en compte. Dans sa conclusion, le Portrait socio-sanitaire du Pays Châtillonnais soulignait le manque de communication et d'échanges entre professionnels et le manque de réflexion collective. Ce point interpelle car c'est bien de la communication et des échanges entre acteurs locaux que peut naître la volonté de contractualisation sur un projet identifié pour un territoire.

Le rétablissement de la situation de l'hôpital est un projet qui semble avoir su mobiliser les énergies sur la base d'objectifs forts et de moyens appropriés malgré les tensions qui l'agitent. Il n'en a pas été de même visiblement concernant la présence médicale alors même que des actions sont possibles dans le cadre existant actuel pour attirer et pérenniser l'installation de professionnels de santé. La Bresse bourguignonne, par exemple, particulièrement concernée aussi par cette problématique¹⁸⁹ a concrétisé des projets à l'exemple de la récente ouverture de la Maison de santé de Louhans¹⁹⁰.

4.3.2.3. Un objectif de long terme : le Projet territorial de santé (PTS) : une démarche de longue haleine

La mise en place d'un PTS était l'autre grand objectif du Contrat de Pays 2007-2013. Il n'a pas été mis en place, la CCPC comptant sur le recrutement de son animateur « santé »¹⁹¹. Ses missions consistent notamment « en l'élaboration, la coordination et le pilotage du Projet territorial de santé ». Seul un document de travail du PTS a été présenté le 13 septembre 2010 dans le cadre d'un rapport d'étape¹⁹².

Il faut rappeler que l'ARS est bien, en matière sanitaire, la « clé de voûte »¹⁹³ dans la politique de contractualisation avec les territoires, dont le Châtillonnais, puisqu'elle est le « pilote de la politique de santé dans la région et qu'elle a pour mission de décliner, de manière territorialisée et transversale, les orientations et les objectifs des

¹⁸⁷ Elle les qualifie même de « mini-hôpitaux de campagne » qui peuvent soulager les urgences - Les Echos - « En France, le désert médical n'est pas une fatalité » - Alain PEREZ - 9 décembre 2011.

¹⁸⁸ « Le bilan des maisons de santé et des pôles de santé et les propositions pour leur déploiement » - Rapport de Jean-Marc JUILHARD, Sénateur du Puy-de-Dôme - janvier 2010.

¹⁸⁹ « La Bresse détient la plus faible densité des Pays bourguignons en professionnels de santé de premier recours (dentistes, médecins généralistes, masseurs-kiné) et les médecins spécialistes sont peu nombreux - Bourgogne Dimensions n° 172 - octobre 2011 « Bresse bourguignonne : un sursaut démographique et une solidité économique à conforter ».

¹⁹⁰ Qui accueille 3 médecins généralistes, deux infirmières, deux sages-femmes, un psychologue et un orthoptiste.

¹⁹¹ Son recrutement intervient suite à la signature d'une convention en juillet 2011 entre son président Hubert Brigand, l'Agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne et les différents acteurs santé du territoire.

¹⁹² Contrat Local de Santé du Pays Châtillonnais - 27 janvier 2012.

¹⁹³ CESER Bourgogne - avis « Comment le Conseil régional peut-il contribuer à la santé publique après la loi « hôpital, patients, santé et territoires ? » du 17 novembre 2009 - Rapporteur : Maurice BOLLARD et Isabelle RAUSZER.

schémas d'organisation et programmes thématiques du PRS »¹⁹⁴. Le CLS constitue donc bien un « nouvel outil de développement local qui permet de coordonner l'action publique de l'ARS et des collectivités territoriales »¹⁹⁵.

La CCPC a signé le 27 janvier 2012 avec l'ARS, un CLS qui sera le 1^{er} en Bourgogne¹⁹⁶ et qui devra permettre de mieux coordonner les politiques de santé à l'échelle du territoire. C'est l'animateur « santé » du Châtillonnais qui devra « mettre en musique » l'ensemble du processus.

Le CLS précise la chose suivante : « d'un commun accord entre l'ARS et la CCPC, le Projet de santé du Pays Châtillonnais doit se concrétiser par la signature du présent CLS ». Ainsi, le CLS vaut-il le PTS. Concernant le champ de l'offre de soins, il pose 2 objectifs : le renforcement de l'offre de 1^{er} recours et l'amélioration de la structuration de l'offre hospitalière et ce, de manière identique aux objectifs déjà posés dans le contrat de Pays.

4.3.3. Perspectives pour la politique sanitaire du territoire

Le CLS du Châtillonnais ayant été signé, il convient à le mettre en œuvre avec l'ensemble des partenaires. La clarification du rôle de chacun semble importante.

4.3.3.1. Quel positionnement de la CCPC ?

On peut s'interroger sur l'articulation des actions, des compétences et des responsabilités entre le SIVU Châtillonnais Montagne, structure intercommunale, et la CCPC. Si l'on se réfère à la délibération du Conseil communautaire du 6 juin 2011 de la CCPC, cette articulation s'opère de la façon suivante :

« Par arrêté préfectoral en date du 25 novembre 2008, la CCPC, structure porteuse du Pays Châtillonnais, a pris la compétence « santé » (...). Mais ce n'est que lorsque ce Projet territorial aura été validé par le Conseil communautaire qu'interviendra la définition plus précise des compétences que la CCPC aura à exercer dans ce cadre ». « Jusqu'à cette définition, le « SIVU Châtillonnais Montagne » pourra intervenir sur certains volets relevant de la santé. Aujourd'hui, il convient de répondre à d'autres besoins particuliers de la population (isolement, maintien à domicile, vieillissement...) dans le périmètre du SIVU Châtillonnais Montagne ou dans d'autres secteurs et aggravés par le déclin de la présence médicale (non remplacement suite à des départs en retraite ou à d'autres causes). Les statuts du SIVU Châtillonnais Montagne lui donnent compétence pour : « assurer une prévention médicale à la population des communes membres, par tous les moyens décidés par le conseil syndical, tant en matière d'investissement que de fonctionnement, ce qui intègre l'acquisition d'équipement en matériel ne relevant pas des compétences de la CCPC »¹⁹⁷.

Le PTS s'étant matérialisé sous la forme du CLS, la CCPC devrait travailler à la « définition plus précise des compétences que la CCPC aura à exercer dans ce cadre » permettant ainsi de clarifier son rôle avec le SIVU Châtillonnais Montagne.

4.3.3.2. Quel positionnement du Conseil régional de Bourgogne en matière de santé ?

Le Conseil régional de Bourgogne a estimé que le Projet régional de santé (PRS) qui définit la politique de santé de l'ARS pour les 5 ans à venir en intégrant les soins, la prévention et l'accompagnement médico-social, n'était « pas acceptable en l'état » lors de sa réunion du 19 décembre 2011¹⁹⁸.

¹⁹⁴ Contrat local de santé du Pays Châtillonnais - 27 janvier 2012.

¹⁹⁵ Contrat local de santé du Pays Châtillonnais - 27 janvier 2012.

¹⁹⁶ Créés par la loi HPST, les CLS s'inscrivent dans le cadre des Projets régionaux de santé (PRS) et des projets territoriaux de santé. Ils portent « sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social ». Ils s'inscrivent totalement dans une politique de contractualisation entre l'ARS, les collectivités territoriales mais aussi avec d'autres acteurs (professionnels de santé, assurance maladie, associations...).

¹⁹⁷ Cette délibération précise par ailleurs que « le recrutement de médecins généralistes relève de l'initiative locale alors que celui de spécialistes relève de la compétence communautaire », expliquant ainsi que le SIVU Châtillonnais Montagne « entreprenne les démarches en vue du recrutement de médecin(s) généraliste(s) œuvrant dans leur périmètre. »

¹⁹⁸ Décision symbolique passée plutôt inaperçue dans les médias au « profit » des éventuels « vétérinaires-médecins », proposition de Françoise TENENBAUM, adjointe au maire de Dijon et Conseillère régionale, de faire appel aux vétérinaires en cas d'urgence dans les zones en désertification médicale, formulée au sortir de la séance plénière du Conseil régional du 13 décembre 2011.

De façon générale, dans sa délibération¹⁹⁹, le Conseil régional pointe du doigt les inégalités territoriales sur le territoire bourguignon et fait de cette question « un axe d'intervention prioritaire dans le cadre du PRS, les interventions de chaque partenaire, et notamment de la Région devant s'inscrire dans la réduction de ces inégalités et dans le maillage territorial ». Il précise également que la réduction des inégalités territoriales a, par ailleurs, été définie comme une priorité transversale incluse dans chacune des 4 grandes priorités stratégiques figurant dans ce PRS et qui fixent les grands axes de travail de l'ARS de Bourgogne pour les 5 ans à venir²⁰⁰. A noter d'ailleurs que le Conseil régional de Bourgogne, avant l'adoption du PRS, s'était déjà engagé avec l'ARS par le biais d'une convention de partenariat²⁰¹.

La délibération précise aussi que : « pour répondre à ces enjeux et notamment afin de lutter contre les inégalités, la Région souhaite rappeler qu'il est nécessaire de placer les territoires et les acteurs locaux au cœur des programmes d'action et de construire avec eux des partenariats solides et durables. C'est par des actions territoriales et concertées que ces inégalités pourront être atténuées. Pour ce faire, une meilleure lisibilité d'action est attendue sur l'approche territoriale, notamment sur les Contrats locaux de santé (CLS), afin :

- d'accompagner la mise en place d'animations santé locales, structurées et financées. **La Région est potentiellement mobilisée dans les Contrats de Pays mais une meilleure cohérence d'intervention doit être trouvée pour la définition du financement des animations,**
- de clarifier les modalités contractuelles souhaitées avec les territoires, pour une bonne prise en compte des projets construits localement, pour une réelle démarche ascendante croisant les objectifs régionaux ».

De façon plus ciblée, vis-à-vis du SROS hospitalier : « concernant les transports sanitaires hélicoptérés, est prévue la mise en place d'une régulation régionalisée unique et une évaluation des besoins en vue d'apprécier la mise en place d'un 3^{ème} appareil. La Région réaffirme son soutien au transport sanitaire hélicoptéré régional, mais ne peut envisager son redéploiement que dans une enveloppe financière constante. En dehors du financement des hélicoptères des SAMU d'Auxerre et de Dijon, la Région n'est pas investie dans le secteur hospitalier (hors de ses compétences). Elle exprime cependant le souhait de voir préservé et renforcé le maillage des structures sur le territoire régional afin de permettre à tous les Bourguignons un accès égal à la santé, et de voir être alloués les budgets suffisants aux établissements pour la conduite de leur activité. Enfin, la Région s'interroge sur la mise en place des communautés hospitalières de territoire : sur quelles disciplines et quels critères ces organisations vont se mettre en place, et quel sera le devenir des établissements locaux de santé et médico-sociaux ? ».

Concernant le SROS ambulatoire : « la Région continuera à se mobiliser (...) pour améliorer la démographie médicale des professionnels de santé, notamment dans les zones fragiles et pour améliorer leurs conditions d'exercice. La Région souhaite que la dynamique régionale puisse se poursuivre et continue à innover, en donnant toute sa place aux territoires, aux réseaux de professionnels, aux structures de proximité. Pour répondre aux difficultés locales et garantir demain l'accès des Bourguignons à la santé, une action concertée est nécessaire, devant par endroit aller au-delà de mesures simplement incitatives. Il y a lieu de permettre à certains territoires, les plus fragiles, d'expérimenter, d'innover ».

Enfin, la Région précise qu'elle « pourra faire évoluer ses propres interventions » afin de prendre en compte la situation des 28 bassins de vie identifiés comme « zones très fragiles pluri-professionnelles » (pour la modulation de ses aides sur les maisons de santé, pour son zonage d'intervention, pour le dispositif Réciprosanté...).

¹⁹⁹ Conseil régional de Bourgogne - Délibération n° 2011-6-A001Z-03 du 15 décembre 2011.

²⁰⁰ L'organisation de l'offre de santé de proximité, le soutien à l'autonomie des personnes en situation de handicap et/ou des personnes âgées, le développement des capacités des jeunes à être acteurs de leur santé, l'organisation de la prise en charge des maladies chroniques et des poly-pathologies.

²⁰¹ La Région et l'ARS ont convenu de coordonner leurs actions autour de : formations de sages-femmes, paramédicales, sanitaires et sociales, démographie des professionnels de santé, télésanté et télémédecine, santé publique, promotion de la qualité environnementale du bâti sanitaire et médico-social.

« Cependant, l'application de deux critères contraignants sur le zonage en réduit le périmètre et la portée (pour le déploiement des aides conventionnelles) : le maximum de 10,85 % de la population régionale devant se trouver dans les zones de mise en œuvre des mesures destinées à favoriser une meilleure répartition territoriale des professionnels de santé, des maisons de santé, des pôles de santé et des centres de santé et le besoin de réalisation de 2/3 de l'activité des médecins sur tout le territoire et que la spécificité rurale de la Bourgogne soit bien prise en compte afin de préserver son maillage territorial »²⁰².

²⁰² Suite à la procédure de concertation avec l'ensemble des acteurs qui a pris fin début 2012, il a, entre autres, été obtenu une révision du zonage des « zones fragiles » en termes de démographie médicale passant de 10,85 % à 12 % de la population.

CONCLUSION

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, publics et privés, des territoires est concerné et doit s'y préparer avec 2014 en point de mire.

Et la politique de contractualisation se trouvera encore une fois au cœur des futures politiques d'aménagement du territoire menées localement.

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.

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. 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 »²⁰³.

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.

²⁰³ Patrice RAYMOND et Rémy FEVRIER - Intelligence Economique et collectivités territoriales - Des stratégies innovantes pour une meilleure valorisation des territoires - 2010 - Ellipses Edition.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES OFFICIELS

Lois, décrets, circulaires et ordonnances

- Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 dite loi « Hôpital, Patients, Santé et Territoire »,
- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi « Grenelle I » et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle II »,
- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales,

Documents budgétaires et contractuels

- Le Contrat de projets Etat-Région (CPER) 2007-2013, Conseil régional de Bourgogne,
- Bilan CPER 2007-2013 - année 2010, Conseil régional de Bourgogne - octobre 2011,
- Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013 - Conseil régional de Bourgogne,
- Contrat de Pays du Châtillonnais - Programme d'actions pluriannuel 2007-2013 - 2008 et son avenant n° 1,
- Contrat de Pays de la Bresse bourguignonne 2007-2013 - janvier 2008 et son avenant n° 2,
- Contrat unique de développement territorial du Chalonnais - janvier 2008 et son avenant n° 1.

AVIS ET COMMUNICATIONS DES CESER

Avis du CES

- « Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-Régions » - juin 2004,
- « L'économie de proximité : une réponse aux défis majeurs de la société française » - septembre 2010.

Avis du CESER de Bourgogne

- « Comment repenser le développement des zones à faible densité de peuplement : l'exemple du Châtillonnais » - 16 avril 2002 - Rapporteur : Jacky DUPAQUIER,
- « L'habitat rural en Bourgogne » - 17 octobre 2007 - Rapporteur : Maddy GUY,
- « Comment le Conseil régional peut-il contribuer à la santé publique après la loi « hôpital, patients, santé et territoires ? » - 17 novembre 2009 - Rapporteurs : Maurice BOLLARD et Isabelle RAUSZER,
- « Comment les canaux peuvent-ils dynamiser la politique touristique régionale ? » - 14 octobre 2010 - Rapporteurs : Bernard DUBRESSON et Jean-Pierre GILLOT,
- « Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne » - 21 janvier 2011 - Rapporteur : Marc BENNER.

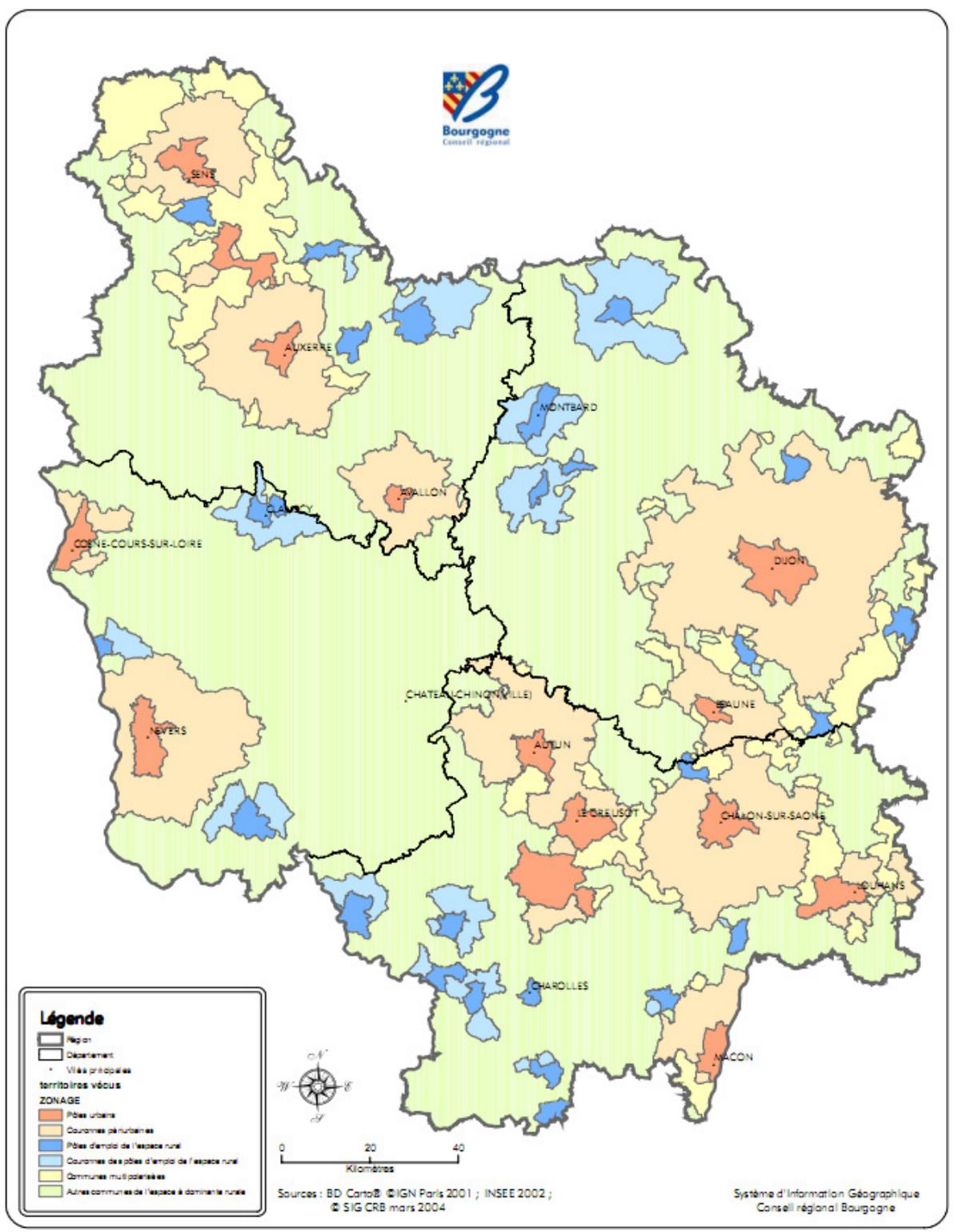
RAPPORTS, ETUDES ET LIVRES

- « La conduite par l'Etat de la décentralisation » - Rapport de la Cour des Comptes - octobre 2009.
- « Territoires ruraux, territoires d'avenir », Rapport d'information de l'Assemblée Nationale - n° 4301 présenté le 2 février 2012 au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) - Rapporteurs : Jérôme BIGNON et Germinal PEIRO,
- « Le nouvel espace rural », Rapport d'information du Sénat de MM. Jean FRANÇOIS-PONCET et Claude BELOT,
- Rapport sur la clarification des compétences des collectivités territoriales - 2011 - Jean-Jacques PERETTI,
- Projet régional de santé (PRS) Bourgogne 2012-2016 et Portrait socio-sanitaire du Pays Châtillonnais - 2009,

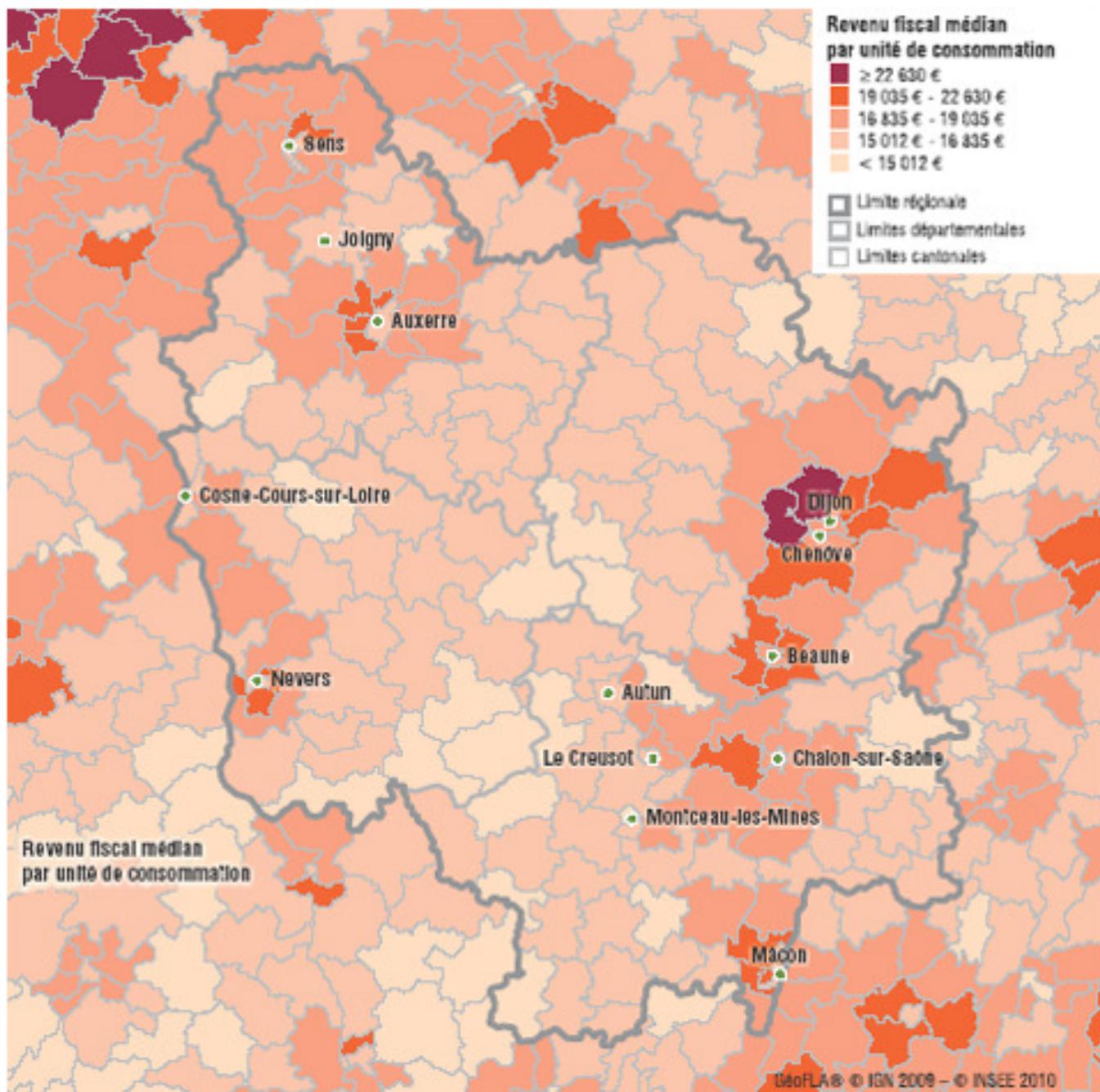
- « Le bilan des maisons de santé et des pôles de santé et les propositions pour leur déploiement » - Rapport de Jean-Marc JUILHARD, Sénateur du Puy-de-Dôme - 2010,
- Villa urbaine durable - seconde session - Bilan d'appel à propositions d'expérimentation - mars 2007 - Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer,
- Jean-Pierre GAUDIN - La contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales – Annuaire des collectivités locales – 2004,
- Patrice RAYMOND et Rémy FEVRIER - Intelligence Economique et collectivités territoriales – Des stratégies innovantes pour une meilleure valorisation des territoires - 2010 - Ellipses Edition.
- Rapport au Président de la République - Mission nationale sur la ruralité : « Simplification des normes au service du développement des territoires ruraux » - avril 2012.

ANNEXES

Territoires vécus : espaces urbains et ruraux



Revenus fiscaux des ménages en 2007



Source : Insee-DGI - Revenus fiscaux des ménages

Compte rendu d'audition du 5 janvier 2012 d'Isabelle RAUSZER et de
Jacqueline MAUCOURANT, représentantes de l'Union locale CGT Auxois-
Morvan-Châtillonnais et de Franck LAMEUNIERE, secrétaire CGT du Centre
hospitalier de Châtillon-Montbard sur la situation du Châtillonnais en
matière de santé

Notre action se situe sur le territoire du Nord Côte-d'Or avec 12 cantons.

La CGT rappelle la gravité de la situation sur ce territoire notamment du fait de l'isolement géographique. En matière d'urgence, ce n'est pas la distance qui compte mais le temps mis pour parcourir ces distances. Concernant la démographie médicale, le territoire connaît un problème de répartition des médecins généralistes. De plus, ce territoire fait face aussi à la problématique du vieillissement de sa population.

A partir de ce constat général, **il convient d'abord de dresser le bilan des décisions qui sont intervenues depuis 10 ans** et qui se solde par :

- la fermeture des maternités de Montbard (1993), Châtillon-sur-Seine en juillet 2008,
- la suppression de 25 lits de chirurgie à Châtillon-sur-Seine, fin 2008 puis fermeture totale de l'activité chirurgicale en 2009,
- la fermeture des services gériatrie court-séjour à Montbard,
- la suppression de 50 lits à l'EHPAD de Semur-en-Auxois,
- la fermeture des urgences de Saulieu.

Entre 2002, date de l'avis du CESER « Comment repenser le développement des zones à faible densité de peuplement : l'exemple du Châtillonnais » et aujourd'hui, 2012, soit 10 ans, force est de constater que la situation s'est considérablement dégradée. Nous ne sommes pas dans une approche dynamique mais régressive du fait des conséquences de la mise en œuvre de politiques qui ont conduit à ces fermetures. Les réponses apportées sont incohérentes et manquent de coordination. Cette situation devrait interpeller les membres de la commission.

Sur les Maisons de Santé Pluridisciplinaires : la loi HPST renforce leur rôle en instituant un schéma régional d'aménagement de l'offre de soins ambulatoires en partie fondée sur l'implantation de ces structures sur le territoire. Il faut cependant souligner que les MSP ne sont pas issues de la loi HPST.

Les MSP regroupent des professionnels médicaux (médecins généralistes ou spécialistes, sages-femmes, dentistes) et paramédicaux (infirmières, kinésithérapeutes, pédologues...) dans un cadre d'exercice libéral. Une MSP ne peut être mise en place qu'à partir d'un projet médical élaboré par des professionnels exerçant déjà localement. Autrement dit, il n'y a pas de MSP mise en place par des élus dans le but de faire venir des praticiens.

Du point de vue des professionnels y travaillant, elles répondent aux évolutions socioculturelles, permettant une mise en commun des charges et des possibilités internes de remplacement. Ce ne sont pas des MMG (Maison Médicale de Garde) ; elles ne répondent pas à la problématique de la permanence des soins. En effet les médecins travaillant dans les MSP n'ont pas l'obligation de faire des permanences ; les gardes ne sont prises que sur la base du volontariat.

La CGT n'est pas opposée à la création des MSP. Cependant elle fait remarquer que ces MSP se créent à partir des professionnels exerçant localement et que ses professionnels ont besoin d'un certain nombre d'outils qu'ils trouvent sur les plateaux techniques des structures de proximité. Radios, scanners, examens de laboratoire et lits d'hospitalisation, si nécessaire, pour les diagnostics.

Les MSP ne constituent en aucun cas des « mini-hôpitaux » et ne peuvent se suffire à elles-mêmes. Il est donc essentiel de préserver les structures existantes ; or, les hôpitaux locaux sont étranglés par le financement par la T2A. Même si certains regroupements ou mutualisations peuvent être envisagés, les établissements devraient travailler en complémentarité dans une démarche unifiée pour l'élaboration du SROSS ; on ne peut pas isoler l'hôpital de Châtillon qui, d'ailleurs n'existe plus puisqu'il s'agit de l'hôpital de Châtillon-Montbard.

Complémentarité avec l'hôpital de Semur -en -Auxois, mais aussi complémentarité avec le CHRU de Dijon. L'hôpital de Semur a mis en place des consultations de spécialités avec des accords cadre avec le CHU. Par ailleurs, nous tenons à faire remarquer qu'il existe des CSP (Centres de Santé Pluridisciplinaires) appartenant à des mutuelles ou à des collectivités qui fonctionnent avec des professionnels salariés ou effectuant des vacations. C'était ce qu'on appelait autrefois des « dispensaires » ; un CSP pourrait très bien être mis en place au sein de la structure hospitalière de Châtillon.

Sur le scanner de Châtillon : l'établissement ayant obtenu l'autorisation d'utilisation d'un scanner doit obligatoirement employer un radiologue, or dans le cas de Châtillon le contrat de télémedecine n'autorise pas le radiologue de garde à utiliser l'appareil ; l'examen est donc pratiqué par un manipulateur radio (personnel hospitalier) et les résultats sont transmis dans un cabinet privé de Dijon par la télétransmission. Au total l'établissement public de Châtillon achète le matériel (+ aide de 200 000euros de la communauté de commune), paye la maintenance de l'appareil, paye le personnel et l'entretien des locaux. Ainsi, les 40% de l'activité Scanner revenant à l'hôpital ne couvrent pas l'ensemble de ces frais, et l'hôpital est déficitaire sur cette activité (60% du montant de l'acte est attribué au cabinet privé de radiologie).

Sur la question de l'IRM : il y a nécessité d'améliorer la permanence d'accès aux équipements lourds aussi la CGT est tout à fait favorable au projet d'équipement d'IRM sur le territoire de Haute Côte d'Or ; ceci étant, les conditions tarifaires et les conditions d'utilisation ne doivent pas aboutir à une activité déficitaire pour l'hôpital comme on l'a vu plus haut pour le scanner. Dans le cadre de l'aménagement du territoire de santé, il nous paraît plus logique que l'implantation se fasse sur le site de Montbard situé à mi distance de Châtillon et Semur, et desservi par le TGV; l'essentiel étant bien sûr les conditions tarifaires contenu dans le projet médical à présenter.

Sur l'organisation territoriale des soins par la télésanté-télémedecine : la CGT fait remarquer que l'utilisation de ces nouvelles techniques nécessite la présence aux deux bouts de la chaine de medecins formés. Nous constatons d'ailleurs que dans le cas de l'utilisation du scanner de Châtillon, la technique de la télémedecine (entièrement payé par l'ARS) est mise à profit principalement par le secteur privé.

Sur le réseau de Santé de Haute Côte d'Or (sur 12 cantons) : celui-ci comprend 3 branches, la gérontologie, la diabétologie et la périnatalité. Cette dernière branche inclut à la fois le CPP de l'hôpital de Châtillon (Centre Périnatal de Proximité), la PMI (Protection Maternelle et Infantile) et un réseau périnatal de proximité. La place respective du réseau, du CPP, et de la PMI dans les missions d'accompagnement n'est pas clairement définie ; au total, on ne sait pas qui fait quoi et les 600 femmes enceintes concernées ne s'y retrouvent pas. Pourtant en ce qui concerne la prise en charge des grossesses, les critères d'évaluation existent, mais encore faudrait-il définir les objectifs. Le CLIC (Centre Local d'Information et de Coordination) faisant partie de la branche gérontologique du réseau, a été supprimé.

Il y avait 9 salariés au CLIC qui faisaient le lien entre les personnes âgées dépendantes, les aidants, les salariés médico-sociaux, les professionnels de santé, les structures d'aide à domicile. En fait cela correspondait à une forme de guichet unique travaillant dans la proximité pour permettre le maintien à domicile ou aider au placement en établissements. Les 2 salariés (qui n'ont pas été licenciés suite à cette restructuration) ont intégré le GCS amplitude pour des activités essentiellement administratives (gestion, comptabilité, etc.). De plus il faut souligner que les missions du GCS n'ont pas encore été définies en ce qui concerne les actions à mener en direction des personnes âgées dépendantes. En fait les personnes âgées du Châtillonnais (dont on sait qu'elles constituent la population dominante) sont laissées à l'abandon par les Pouvoirs Publics. Pour la CGT, c'est inadmissible ! Cet exemple montre que nous sommes passés d'une démarche de proximité à une démarche d'activité déconnectée des besoins. Faire des économies est sans doute possible, mais pas à ce prix !"

Au total : les temps de travail et les missions de chaque branche du réseau ne sont pas clairement identifiés ; il y a souvent une certaine confusion et superposition des rôles dans chaque branche du réseau. Pourtant dans le cadre du SROS, le financement demandé par le réseau sur 3ans est de 1 694.800 euros. Dans le contexte de réduction des financements la CGT estime qu'il serait pour le moins important de faire une réelle évaluation du projet afin de ne pas gaspiller l'argent public.

Contribution écrite de la CFTC sur la situation du Châtillonnais en matière de santé

DESERTIFICATION MEDICALE EN PAYS CHATILLONNAIS POSITION DE LA CFTC

A la demande du Président du CESER/Bourgogne François BERTHELON, la représentation CFTC au sein du CESE de la Région Bourgogne communique la position de la CFTC sur la situation médicale en Pays Châtillonnais. La CFTC ne peut que pointer la gravité de la situation médicale en Pays Châtillonnais.

Cette situation résulte d'un ensemble de facteurs :

- l'isolement géographique,
- le manque d'attractivité du territoire,
- le vieillissement de sa population,
- mais aussi de la réduction drastique des moyens du Service Public de Santé.

La conjonction de ces facteurs fait que la population ne bénéficie plus d'une égalité de soins comparativement aux autres citoyens de notre République.

Ce constat induit une série de conséquences, débordant le cadre de la Santé, accentuant le déficit d'attractivité. En matière de Service Public de Santé, il faut souligner les conséquences de décisions prises sur des critères comptables et de normes d'un minimum d'actes effectués qui se sont traduites par la fermeture de plusieurs services :

- fermeture de la maternité de Montbard en 1993,
- fermeture de la maternité de Châtillon-sur-Seine en 2008,
- fermeture totale de l'activité de chirurgie, à Châtillon-sur-Seine en 2009,
- fermeture du service de gériatrie court séjour à Montbard,
- réduction de 50 lits à l'EHPAD de Semur-en-Auxois.

Ces décisions, relevant essentiellement de points de vue de gestion, occultent les droits à un service de santé de qualité à plus de 22 000 habitants.

Nous examinerons plus particulièrement la situation de la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais (CCPC). La CCPC concerne 100 communes regroupant 22 616 habitants. Elle est composée de 6 Cantons :

- Aignay-le-Duc : 1 583 habitants
- Baigneux-les-Juifs : 1 687 habitants
- Châtillon-sur-Seine : 11 604 habitants
- Laignes : 3 281 habitants
- Recey-sur-Ource : 2 012 habitants

Les moyens de soins et de préventions sont assurés par un secteur public, un secteur libéral auquel s'ajoutent les moyens de la Mutualité Française Côte d'Or/Yonne et autres mouvements associatifs ainsi qu'un service de médecine du travail. Le secteur public repose sur les moyens d'un hôpital sur 2 sites :

- ❖ Châtillon-sur-Seine
- ❖ Montbard

le secteur psychiatrique de l'hôpital de Semur-en-Auxois.

L'offre de l'hôpital de Châtillon sur Seine est le suivant :

Consultations :

alcoologie/tabacologie, anesthésie, angiologie, diabétologie, diététique, échographie, gynécologie, hématologie, imagerie, médico-chirurgicales (chirurgie cardio-vasculaire, chirurgie viscérale et orthopédique), neurologie, oncologie, ophtalmologie, ORL, psychiatrie et psychologie par les équipes du secteur psychiatrique), urologie.

Un centre périnatal de proximité.

Services de médecine interne et de spécialités

Gastro-entérologie, cardiologie, chimiothérapie et un service de Soins de Suite et de Réadaptation à orientation neurologique et neurovégétatif.

Un service médical d'urgence.

Un EHPAD (EHPAD de la Douix) de 144 places

La Mutualité Française Côte d'Or/Yonne offre un ensemble de moyens comprenant résidence et foyer mutualiste, réseau aide aux mères à domicile, antenne d'aide à domicile en liaison avec at'home, un ESAT , un IME, un EAJ pour handicapés mentaux.

Le secteur libéral comprend les ressources suivantes par Canton :

Canton d'Aignay-le-Duc :

1 généraliste

1 kinésithérapeute

1 infirmier

1 pharmacie

Canton de Baigneux-les-Juifs :

1 généraliste

2 kinésithérapeutes

1 infirmier

1 pharmacie

Canton de Châtillon-sur-Seine :

10 généralistes (8 à Châtillon et 2 à Sainte-Colombe-sur-Seine)

7 spécialistes (6 à Châtillon : 1 cardiologue, 1gastro-entérologue, 1 gynécologue-obstétricien, 1 psychiatre, 1 rhumatologue, 1 dermatologue et à Sainte-Colombe-sur-Seine 1 ophtalmologue).

Mais certains de ces médecins vont cesser leur activité, comme le psychiatre à la fin juin.

8 dentistes

4 infirmiers, dont 3 dans le même cabinet

4 kinésithérapeutes

4 podologues

1 laboratoire d'analyses médicales

4 pharmacies (3 à Châtillon et 1 à Sainte-Colombe-sur-Seine)

Canton de Laignes

2 généralistes

2 kinésithérapeutes

1 infirmier

1 pharmacie

Canton de Montigny-sur-Aube

1 généraliste
2 infirmiers
1 pharmacie

Canton de Recey-sur-Ource

2 généralistes
1 kinésithérapeute
1 dentiste
2 infirmiers
1 pharmacie

Soit au total, pour la CCPC et une population de 22 616 habitants

Généralistes	17
Spécialistes	7
Infirmiers	11
Kinésithérapeutes	10
Dentistes	9
Podologues	4
Pharmacies	9
Laboratoire d'analyse	1

Ce recensement fait apparaître, pour le secteur libéral, l'absence de nombreuses spécialités telles que : diabétologie, angiologie, médecine vasculaire, allergologie, neurologie, nutrition, ORL, pédiatrie et psychopédiatrie, phoniatre, tabacologie-toxicomanie-addictologie, etc...

La Bourgogne, avec 272 médecins (généralistes et spécialistes appartenant au secteur public, au secteur libéral et salariés) pour 100 000 habitants, fait partie des régions les moins bien dotée (Picardie 215, Centre 263, Haute-Normandie 263, Basse-Normandie 273, Champagne-Ardenne 281, Lorraine 291, Franche-Comté 299, contre 407 en Île-de-France et en PACA, pour une moyenne nationale (France Métropolitaine) de 332 médecins pour 100 000 habitants (chiffres de 2010).

En 2011, l'INSEE, recense pour 100 000 habitants (France métropolitaine) :

Généralistes libéraux	197
Spécialistes libéraux	09
Infirmiers	855
Pharmacies	125
Kinésithérapeutes	119
Dentistes	66
Podologues	19

Le recensement en CCPC et les statistiques de l'INSEE nous permettent d'établir le tableau comparatif suivant :

	CCPC	France métropolitaine
1 généraliste libéral pour	1 330 habitants	559 habitants
1 spécialiste libéral pour	3 230 habitants	917 habitants
1 infirmier pour	2 056 habitants	116 habitants
1 kinésithérapeute pour	2 262 habitants	884 habitants
1 dentiste pour	2 513 habitants	1 515 habitants
1 podologue pour	5 654 habitants	5 263 habitants
1 pharmacie pour	2 513 habitants	800 habitants

Ce tableau impose deux réflexions :

Le Pays Châtillonnais est bien un DESERT MEDICAL.

Il appartient à la Puissance Publique de mettre à la disposition de la population les moyens humains, techniques et matériels de santé en renforçant les services hospitaliers de Châtillon/Montbard ou/et en subventionnant la Mutualité Côte d'Or/Yonne et le secteur associatif.

Depuis 2008, la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais, avec ses propres moyens, tente de faire face à cette situation en favorisant l'installation de praticiens :

- à Laignes : 1 généraliste et 1 kinésithérapeute,
 - à Recey-sur-Ource : 1 généraliste,
- et en acquérant des équipements : mammographe, monitoring.

La CFTC considère que c'est dans cet état d'esprit que la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais a signé le 27 janvier 2012 avec l'Agence régionale de santé de Bourgogne le premier Contrat local de santé de Bourgogne. Le Contrat local de santé du Pays Châtillonnais est animé par un Comité de Pilotage de 30 membres comprenant :

- 6 représentants des élus,
- 7 représentants d'institution,
- 4 représentants de la Protection Sociale,
- 6 représentants d'établissements de santé et médico-sociaux,
- 7 représentants d'associations.

La Loi HPST prévoit la déclinaison des orientations et objectifs du Projet régional de santé en Contrats locaux de santé.

La Charte de Développement du Pays Châtillonnais précise que le maintien d'un service de santé efficace et de proximité (service public, libéral ou associatif,..) est une nécessité. Trois objectifs ont été déclinés :

- augmenter le nombre de professionnels de santé et anticiper les évolutions prévisibles de la démographie médicale,
- améliorer la prévention des comportements à risques, des maladies chroniques et la prise en soin des personnes âgées,
- permettre une meilleure organisation médicale et paramédicale autour du centre hospitalier intercommunal de Châtillon/Montbard.

Quatre champs d'intervention ont été définis :

- prévention et promotion de la Santé,
- politiques des soins,
- accompagnement médico-social,
- santé environnementale.

Ces quatre champs sont explicités des pages 4 à 8 du Contrat.

L'analyse que nous faisons du Contrat local de santé comprend des aspects positifs et négatifs.

Aspects positifs :

Le Contrat local de santé se présente comme un parcours de vie, du suivi prénatal au suivi postnatal, petite enfance à la personne âgée. Il articule intelligiblement les problématiques de soins à celles de la prévention, du médico-social au cadre environnemental, la santé physique et la santé psychique, du maintien à domicile au transport des personnes, les besoins des habitants aux besoins des personnels des services,..

Aspects négatifs

Le contrat est prévu pour 3 années. Sa déclinaison ultérieure n'est pas évoquée. Nous subodorons qu'il portera, en particulier, sur l'affinement des objectifs et la définition des moyens. Certains objectifs, nécessaires et utiles, sont en fait des outils de concertation, mais ne précisent rien en termes de moyens de soins ou d'accompagnement.

Les différents objectifs ne sont ni hiérarchisés ni précisés dans la durée du Contrat. Les moyens financiers ne sont pas évoqués ; de ce fait le contrat peut se lire comme un catalogue de bonnes intentions.

Certain acteur évoque un redéploiement de moyens, alors qu'il faudrait une augmentation des moyens.

Nonobstant le volontarisme des élus de la Communauté de Communes, il est évident que le secteur libéral ne pourra connaître qu'une croissance faible au mieux mais plus probablement une régression de ce secteur.

Dans ces conditions, l'absence d'engagements quantifiés du Secteur Public est d'une cruelle réalité. La CFTC ne peut exprimer que sa perplexité et son scepticisme.

Pour illustrer nos réserves, nous relevons quelques exemples particuliers.

GROSSESSE ET NAISSANCE

Si les suivis des grossesses par des sages-femmes peuvent toujours se faire à l'hôpital de Châtillon (centre de périnatalité), les accouchements ne peuvent se dérouler que :

- soit à domicile, mais avec des risques de complications,
- soit en milieu hospitalier, MAIS à Troyes ou Chaumont ou Semur-en-Auxois, soit après un parcours routier de 60 à 80 kilomètres.

Il nous semble que la rationalisation des choix qui ont présidé à la fermeture des maternités de Montbard puis de Châtillon fait peu cas des risques d'accidents néonataux ou/et de suites problématiques voire létales de parturientes.

Pour le suivi des grossesses, la CCPC veut réaliser un investissement par l'acquisition de monitorings pour les visites à domicile.

Nous nous interrogeons sur l'opportunité de ces achats. En effet, aux dires de professionnels, la réalisation de ce type d'équipement ne se que dans des cas rares, bien particulier de complications déjà identifiées.

MAISON DE SANTE PLURIDISCIPLINAIRE

La Loi HPST a mis l'accent sur les maisons de santé pluridisciplinaire. Le Député Christian PAUL, président de la Commission parlementaire d'offres de soins dans le cadre de la préparation de la Loi HPST, a préconisé la création d'une maison de santé pluridisciplinaire pour chaque canton connaissant la désertification médicale. Trois projets sont en cours ou envisagés. Trois autres pourraient être envisagés. Ces projets s'inscrivent-ils dans le Contrat local de santé ? A quel horizon ? Sont-ils budgétisés ?

La CFTC rappelle qu'un projet de Maison de Santé, avant d'être l'engagement des Collectivités Locales (CCPC, Conseil général et Conseil régional), est l'engagement d'un groupe de professionnels, généralistes, kinésithérapeutes, infirmiers, sages-femmes à travailler en synergie et d'accord pour accueillir, même ponctuellement, des médecins spécialistes. Dans ce cadre, la CFTC préconise que les spécialistes du secteur public puissent intervenir dans les Maisons de santé. Les Maisons de santé ne règlent pas pour autant la lancinante question des gardes.

TELEMEDECINE

Est envisagée entre autres dans les résidences et foyers de personnes âgées, EHPAD.

La question de la télémédecine pose deux types de question :

- la nécessité de professionnels (médecins et manipulateurs) parfaitement formés aux deux extrémités du réseau
- l'utilisation des équipements directement par les soignants de l'unité de soins sans être soumis à «l'expertise» des spécialistes de Dijon.

DEPISTAGE DU CANCER DU SEIN

La CCPC réalise financièrement un équipement de mammographie.

Nous nous interrogeons sur l'opportunité de cet investissement au moment où de nombreux professionnels mettent en cause la pertinence de cette modalité de dépistage, (multiplication d'erreurs de diagnostic et risque d'irradiation de la glande mammaire).

SANTE MENTALE ET BIEN ETRE PSYCHIQUE

Nous rappelons que le seul psychiatre libéral en exercice à Châtillon pour l'ensemble du Pays Châtillonnais cesse son activité à la fin juin. Le Service Public, organisé en secteur psychiatrique, assure des consultations et des suivis à l'hôpital de Châtillon.

Le Contrat Local de santé évoque :

- Améliorer la prévention et la prise en charge de la souffrance psychique, favoriser la mise en place de Conseils locaux de santé mentale, conforter le développement de la maison des adolescents...
- Dépister la dépression des personnes âgées...
- Mettre en place des programmes de soutien et d'éducation des aidants familiaux des patients souffrants de troubles de la maladie d'Alzheimer et de troubles apparentés...
- Développer des structures de répit pour les malades d'Alzheimer...
- Mettre en place des actions de SENSIBILISATION dans le cadre du DEPISTAGE de la dépression des personnes âgées...

La rédaction de ces problématiques nous laisse une curieuse impression.

La dépression des aidants des malades d'Alzheimer, leur Burn-Out sont des réalités qui justifient pleinement les aides envisagées. Mais qu'en est-il du dépistage et de la prise en charge des personnes âgées dépressives dont la majorité ne souffre pas d'Alzheimer et de leurs aidants ?

Concernant les actions de formation, la rédaction laisse entendre que sont visés les personnels directement en lien avec les patients ainsi que leurs proches, ce qui est effectivement une nécessité ; mais c'est l'ensemble des acteurs de soins et d'accompagnement qui devrait bénéficier de ces formations. Il importe, également, que soit clairement défini qui participe au dépistage et qui décide des traitements.

Pour la CFTC, la décision et la conduite des traitements relèvent prioritairement de médecins psychiatres et de psychothérapeutes. En raison de l'absence de ce type de spécialistes, de nombreux généralistes interviennent. Cette situation n'assure pas une prise en charge correcte des malades et de leur pathologie psychiques. Le recours systématique, et souvent à dosage élevé, de médicaments ne peut se substituer à une relation thérapeutique et à la verbalisation du mal à vivre.

Le Contrat Local semble viser deux cibles générationnelles : les adolescents et les personnes âgées. La pédopsychiatrie concerne aussi les jeunes enfants, en particulier dans les relations à la mère ; les évolutions que connaissent les structures familiales (familles monoparentales, familles recomposées, familles à problèmes et cas d'inceste) justifient des interventions. La santé mentale et le bien être psychique concernent aussi le monde des adultes, femmes restant au foyer et, ainsi qu'en particulier, les chômeurs et le monde des travailleurs. L'unité de médecine du travail est concernée par cet objectif par ses rôles et fonctions de prévention et conseils auprès des salariés, de conseils des chefs d'entreprises d'études d'ergonomie des postes de travail.

Nous rappelons que les Conseils locaux de santé mentale sont des lieux de concertation entre élus, praticiens et représentants d'associations de malades ou de parents de malades ; ce ne sont pas des lieux de soins.

SANTE ENVIRONNEMENTALE

Nous relevons de façon positive la prise en compte des questions liées à l'habitat, et la volonté de permettre aux personnes âgées de rester dans leur logement.

En matière d'habitat le pays Châtillonnais ne se distingue pas du reste de la Bourgogne, à savoir un parc de logements anciens avec près de 80% des logements construits avant 1975 dont 41 % antérieurs à 1915.

Le maintien à domicile des personnes âgées implique une politique volontariste en matière d'habitat (élimination des éléments contenant du plomb, des polluants émanant d'éléments mobiliers, isolation à l'humidité, isolation thermique....).

Le Contrat local cite également le problème de l'eau. L'étude de la revue « Que Choisir » de fin mars 2012 fait apparaître des problèmes de pollution par pesticides dans les cantons de :

Aignay-le-Duc, commune de Busseaut,
Baigneux-les-Juifs, commune de Billy-les-Chanceaux,
Châtillon-sur-Seine, commune de Chamesson,
Montigny-sur-Aube, commune de Lignerolles.

Le canton de Recey-sur-Ource est quant à lui fortement touché par une double pollution, aux pesticides et par bactéries coliformes ; un tiers de sa population est concernée par ces deux polluants. Au total, ce sont plus de 1 200 habitants exposés à ces pollutions. La présence de pesticides et de bactéries justifient des réponses adaptées.

Mais il faut comprendre, qu'avant de se concentrer dans l'eau, les pesticides étaient dans l'air du fait des modes d'épandages.

La corrélation entre pesticides et maladie de Parkinson et certaines formes de cancer est parfaitement établi. Des décrets récents (début mai) reconnaissent comme maladies professionnelles chez les cultivateurs et la prise en charge des traitements par la MSA. Mais dans le cas du Pays Châtillonnais, c'est un ensemble de population qui est menacé par ces pollutions.

Si on peut évaluer à au moins 5 % la population affectée par la pollution des eaux, ce sont 12 à 15 % de la population du Pays Châtillonnais affectée par la pollution par les pesticides résultant des techniques d'épandage.

Cette estimation rend nécessaire la présence de spécialistes : neurologue, oncologue, pneumologue, médecine interne, spécialistes totalement absents actuellement dans le secteur libéral. Le Service Public a une responsabilité à l'égard de la population concernée.

Nous relevons également ce qui nous semble deux omissions :
Rôle et fonction des pharmacies.

Avec au moins une pharmacie dans chaque chef lieu de canton, nous considérons que, dans le cadre des objectifs de prévention et de promotion de la santé, les pharmacies (avec leurs personnels expérimentés et compétents) pourraient être mises en réseau et constituer l'un des socles des actions de la politique de santé.

Rôles et fonctions des sapeurs-pompiers du SDIS.

Dans les cas de pathologies d'urgence (infarctus, AVC) ou d'accidents, le pronostic vital et les possibilités de rémission sont liés à la rapidité de la prise en charge médicalisée des patients. Si cette fonction relève essentiellement du service médical d'urgence, il ne faut pas pour autant ignorer ou minorer le rôle des sapeurs-pompiers dans la prise en charge des patients, leur évacuation voire la formulation d'un pré-diagnostic justifiant l'intervention des médecins du service médical d'urgence.

CONCLUSION

En conclusion, la CFTC présente les préconisations suivantes :

Les projections de l'INSEE font apparaître que la démographie médicale va continuer de décroître en France jusqu'en 2020 ; il faudra attendre 2030 pour retrouver la situation de 2010, situation de désertification médicale pour le Pays Châtillonnais. De nombreux spécialistes font déjà défaut. Il importe donc que le secteur public intervienne directement par la mise en place de spécialistes ou/et subventionne le secteur mutualiste et associatif pour permettre à ces derniers de recruter des médecins salariés.

Le recours à des médecins étrangers, rémunérés à égalité avec leurs confrères français, serait également une solution.

Réaliser un programme d'une Maison de santé pluridisciplinaire par canton.

Permettre aux spécialistes du Secteur public, de sortir de l'hôpital, et d'intervenir, en fonction de besoins, dans les Maisons de santé pluridisciplinaires.

Absentes du Contrat local de santé, nous recommandons que les pharmacies, présentes dans chaque canton, participent pleinement aux actions de prévention.

Apparemment ignorés, les sapeurs-pompiers (essentiellement des volontaires) devraient être associés, eu égard à leurs rôles et responsabilités complémentaires au service de médecine d'urgence dans la prise en charge sur le terrain et l'évacuation des blessés et malades.

APPENDICE

Par ailleurs, nous constatons chez les acteurs un engagement réel et fort dans leurs pratiques bien que tenant fréquemment un double discours : valorisation, voire idéalisation de la tâche accomplie, mais aussi expression d'une fatigue, d'une lassitude, d'une usure résultant des contraintes de travail et de l'absence de reconnaissance.

Cet engagement fort répond aux exigences de deux instances psychiques de chacun des acteurs : le Sur-Moi et l'Idéal du Moi.

C'est en grande partie sur ce double ressort psychique que repose le maintien du Service de santé. Mais cela signifie également une fragilité non seulement des personnes, mais à terme du système de santé.

Le burn-out, les troubles somatiques sont la contre partie de cet engagement. Certaines pathologies guettent ces acteurs, comme les troubles squeletto-musculaires chez les infirmiers et les aides-soignants. Il est choquant de découvrir des aides-soignants classés en invalidité 1 et non reclassés par leurs anciens employeurs.

L'ensemble de ces acteurs demandent de la considération, non seulement par des mots voire des Contrats locaux, mais par une cohérence et une augmentation des moyens.