



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

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

PREMIÈRES RÉFLEXIONS POUR LE CONSEIL RÉGIONAL »

AVIS

présenté par

Annick GUYENOT

COMMISSION N°1

Aménagement du territoire et agriculture

SÉANCE PLÉNIÈRE DU 13 MARS 2014

SOMMAIRE

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

INTRODUCTION : 2014, année charnière

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

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

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

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

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

Cet avis prend appui notamment sur :

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

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

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

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

RAPPEL DU CONTEXTE, DE LA DÉMARCHE ET DES OBJECTIFS

➤ A quoi devrait servir le SRADDT ?

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

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

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

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

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

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

➤ Une stratégie « version 2009 » restée dans les tiroirs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Michel NEUGNOT, Synthèse IRC – 9 décembre 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Michel NEUGNOT, Synthèse IRC – 9 décembre 2013.

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

➤ **Prêt pour 2014 ?**

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

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

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

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

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

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

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

¹² Michel NEUGNOT, Synthèse IRC – 9 décembre 2013

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LE DIAGNOSTIC : LA BOURGOGNE DÉCROCHE !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trois territoires étaient concernés :

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

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

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

➤ Le diagnostic du nouveau projet de SRADDT

Le diagnostic territorial portait sur 3 points :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

➤ Une volonté d'association des acteurs locaux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sur ce scénario, la Section Prospective ajoutait :

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

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

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

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

➤ **L'évaluation du SRADDT**

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

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

AVIS ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ

EXPLICATION DE VOTE



Intervention d'André COLIN au titre de la CGT

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

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

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

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

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

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

Au nom de la CGT, nous ferons quelques propositions :

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

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

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

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