

AVIS sur le projet de
"SRADDET ICI 2050"
arrêté par le Conseil régional
les 27 et 28 juin 2019, complétant
l'avis du CESER du 25 juin 2019

Séance plénière du **8/10/2019**



sommaire

Une stratégie confortée

La préservation des espaces 3

La biodiversité 4

Des modalités de gouvernance précisées 4

Des moyens à engager au regard des ambitions 5

Des modalités d'évaluation explicitées 5

Stratégie de coopérations interrégionales et transfrontalière franco-suisse 5

Un modèle de gouvernance, de développement et d'organisation territoriale qui reste à co-construire

La ruralité 6

Le numérique 7

Conclusion 7

Annexe I 9

Déclarations 10



Avis sur le projet de "SRADDET ICI 2050"
arrêté par le Conseil régional les 27 et 28 juin 2019,
complétant l'avis du CESER du 25 juin 2019

Rapporteur : Vincent Delatte

Depuis 2017, la Région Bourgogne-Franche-Comté a engagé un important processus de concertation visant à élaborer progressivement le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Un premier jalon a consisté en la rédaction d'une version 0 du SRADDET (février 2019), qui a fait l'objet d'un avis du CESER rendu le 25 juin 2019 (avis disponible à http://www.ceser.bourgognefranchecomte.fr/uploads/tx_dklikavis/sraddet2019_01.pdf).

À l'issue de cette première phase de concertation, et conformément à la législation, le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté a arrêté - les 27, 28 juin 2019 - un projet de SRADDET dénommé "SRADDET ICI 2050". Ce document doit être soumis pour avis auprès de plusieurs instances (CESER, Métropoles, EPCI, autorité environnementale, conférence territoriale de l'action publique) avant de faire l'objet d'une enquête publique. À ce titre, le 19 juillet 2019, la présidente du Conseil régional a sollicité le CESER afin qu'il formule son avis dans un délai de trois mois [voir lettre en annexe ; Nb : il ne s'agit pas pour autant de la dernière étape. En effet, le SRADDET devra être adopté par le Conseil régional en juin 2020. Le CESER sera alors à nouveau sollicité pour émettre un avis sur un document qui tiendra éventuellement compte des avis recueillis, des observations du public et des conclusions de la commission d'enquête].

Le présent avis porte sur ce projet de "SRADDET ICI 2050" arrêté les 27, 28 juin 2019 :

- Il complète l'avis du CESER du 25 juin 2019, qui prenait notamment appui sur le rapport de saisine **Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines** (mars 2019).
- Il a été élaboré en tenant compte des principales évolutions apportées vis-à-vis de la version 0, plus particulièrement celles contenues dans le document de mise en œuvre (DOMO). Ce nouveau document, qui constitue à la fois le mode d'emploi du SRADDET et une feuille de route des actions à engager, apporte en effet des précisions utiles répondant à certaines observations faites par le CESER en juin dernier.

Une stratégie confortée

Dans son avis du 25 juin 2019, le CESER prenait acte de la stratégie globale du SRADDET qui fixe un cap et une trajectoire de changement sur le long terme en misant sur le potentiel des territoires. Il considérait néanmoins que l'ambition globale pouvait davantage être affirmée, et s'interrogeait sur la possibilité de dégager des priorités politiques parmi les 35 objectifs.

Le CESER note que le projet de "SRADDET ICI 2050" apporte, vis-à-vis de la version 0, des modifications substantielles qui traduisent le volontarisme de la Région pour "*dépasser les modèles actuels peu soutenables au regard des défis qui nous font face pour s'engager résolument dans une trajectoire autorisant pour demain la résilience et l'attractivité des territoires*", pour reprendre ici l'une des ambitions majeures énoncées par ce schéma. De plus, la Région a encore davantage justifié ses choix stratégiques, ce qui permet de mieux appréhender l'articulation entre les trois axes transversaux (transitions, diversité et solidarité, ouverture et alliance) avec les différents objectifs et règles de prescriptivité associées. Ces choix renforcent **L'AXE 1 « ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS »**, notamment sur les questions de biodiversité et de préservation des espaces.

La préservation des espaces

L'objectif 1 ► **Généraliser les démarches stratégiques de planification pour tendre vers un objectif de zéro artificialisation** remplace le précédent objectif 5 ► **Généraliser les démarches territoriales stratégiques d'habitat et de gestion économe de l'espace**.

La Région affiche clairement un objectif de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, avec une réduction de 50 % de l'artificialisation des sols d'ici 2035. Pour ce faire, les territoires devront mettre en œuvre des stratégies de planification qui permettent de réduire la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Cet objectif opérationnel fait l'objet d'une attention particulière et traduit le volontarisme de la Région. Il figure désormais en première ligne (objectif n° 1) et fait l'objet de modalités d'accompagnement spécifiques décrites dans le DOMO. Cependant, il n'est pas sans poser certaines questions sur la manière dont il impactera les territoires ruraux (ce point sera développé dans la dernière partie de cet avis).

La biodiversité

Il est à noter un changement d'ambition majeure pour répondre aux enjeux liés à la biodiversité.

L'orientation 4 • Conforter le capital de santé environnementale de l'axe 1 marque une prise en compte accrue de ces enjeux. À ce titre, l'objectif 16 ► **Placer la biodiversité au cœur de l'aménagement** et l'objectif 17 ► **Préserver et restaurer les continuités écologiques** ont été particulièrement précisés et enrichis vis-à-vis de la version 0. L'argumentaire développé témoigne de ce changement d'ambition : il est par exemple exprimé que "La préservation de la biodiversité devient un enjeu central à traiter par tous les acteurs de l'aménagement et à toutes les étapes du projet", ou encore qu'il est nécessaire de "promouvoir une agriculture et une sylviculture à Haute Valeur Environnementale (HVE)". Pour ce faire, les règles afférentes n° 23, 24, 25 et 26 ont été renforcées, avec des ajouts importants pour la rédaction des futurs documents d'urbanisme. Par exemple, ces documents devront décliner localement la Trame Verte et Bleue en respectant la nomenclature des SRCE, identifier les zones de dysfonctionnement des continuités écologiques et orienter prioritairement les compensations écologiques vers ces zones.

Le CESER salue les modifications, tant dans le fond que dans la forme, apportées à ces objectifs tout en posant la question de la prise en compte de leur impact, notamment sur le développement des territoires ruraux.

Enfin, la stratégie régionale fait désormais l'objet d'une représentation cartographique, par laquelle la Région entend "*refléter ses intentions stratégiques à l'horizon 2050 à travers des représentations schématiques et symboliques, pour refléter une vision politique régionale et non cartographique l'existant*" [voir page 33 du rapport d'objectifs]. Le CESER considère que cette carte est intéressante et utile, mais qu'elle pourrait être précisée sur certains éléments, notamment en termes de coopérations interrégionales. Ainsi, les villes-portes et la bande frontalière avec la Suisse ne doivent pas constituer les seuls points d'attention sur la carte synthétique des objectifs du SRADDET. Des territoires de frange dont la dynamique doit être soutenue et particulièrement accompagnée, sont en effet à mentionner. C'est le cas pour le Sud Jura entre Saint-Claude et Oyonnax, pour le Nord Haute-Saône entre Luxeuil-les-Bains et Épinal ou encore vers Roanne ou Chaumont.

Des modalités de gouvernance précisées

Dans son avis du 25 juin 2019, le CESER regrettait que la gouvernance globale du schéma ne soit pas définie. Il estimait qu'elle devait davantage être précisée, et faire l'objet d'une attention toute particulière afin d'assurer la bonne mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du schéma.

Il note positivement que le projet de "SRADDET ICI 2050" apporte des précisions utiles sur la gouvernance globale du schéma, telles qu'elles sont précisées dans le DOMO. En outre, le rapport du SRADDET explicite davantage le niveau de prescriptivité, les choix retenus en matière de territorialisation des règles ou encore les obligations réglementaires en matière d'objectifs quantifiés.

L'ensemble de ces précisions est particulièrement appréciable car il permet aux acteurs de mieux comprendre la portée du SRADDET et ses modalités concrètes de mise en œuvre. Ces précisions traduisent une préoccupation réelle de la Région pour anticiper la faisabilité des actions à mettre en place, en détaillant assez finement les modes opératoires.

Le CESER considère que des précisions pourraient néanmoins être apportées sur la façon dont la Région compte aller à la rencontre des initiatives locales, puisqu'elle place la mobilisation du potentiel des territoires au cœur de sa stratégie. La Région a en effet un rôle important

à jouer pour repérer ces initiatives, favoriser leur essaimage, mettre en réseau les acteurs, fédérer les expertises, favoriser la coopération entre les territoires... Le SRADDET ne donne pas suffisamment de détails pour voir comment cette stratégie sera mise en œuvre.

Le CESER renouvelle la recommandation faite à la Région de s'appuyer davantage sur la société civile d'ores et déjà porteuse de nombreuses initiatives qui peuvent soutenir la mise en œuvre du SRADDET [cf avis CESER du 25 juin 2019].

Par ailleurs, en matière d'accompagnement des acteurs, le DOMO précise qu'un outil prospectif de dynamiques territoriales sera élaboré. À travers cet outil, les services de la Région se proposent d'accompagner les territoires dans l'identification de leviers "personnalisés" existants ou à venir dont pourrait s'emparer chacun des territoires pour définir ou redéfinir sa stratégie de développement. Il s'agira ainsi d'établir un dialogue en s'appuyant sur un outil prospectif constitué de couches d'informations cartographiées facilement visualisables et juxtaposables les unes avec les autres. Le CESER souligne tout l'intérêt de mettre en place un tel dispositif tenant compte de la diversité des territoires régionaux. Il s'interroge cependant sur la manière de décliner localement les données, s'agira-t-il d'un simple zoom spatial ou d'une véritable déclinaison personnalisée avec des discrétisations adaptées ?

Des moyens à engager au regard des ambitions

Le CESER réitère ici ses observations faisant l'objet d'un développement dans son avis du 25 juin 2019.

Il prend acte que le SRADDET n'a pas vocation à présenter des engagements budgétaires pluriannuels relatifs aux 33 objectifs, étant donné que ce schéma mobilisera des crédits faisant l'objet d'autres documents d'orientation ayant vocation à s'articuler avec le SRADDET. Il conviendra de veiller à la réalité de cette articulation, à la coordination et la cohérence des stratégies. Enfin, à la lecture de la récente circulaire relative aux CPER, le CESER renouvelle son interrogation sur la possibilité pour la Région de prioriser certains objectifs, ce qui facilitera le ciblage des opérations à retenir dans le cadre du CPER ou de la nouvelle programmation des infrastructures de transports.

Il propose que la future gouvernance du SRADDET engage un travail spécifique sur les sujets suivants :

- L'ingénierie territoriale,
- La recherche de nouvelles modalités de financement,
- Le financement de nouveaux projets concourant à la mise en œuvre du SRADDET.

Des modalités d'évaluation explicitées

Le CESER salue les précisions apportées en matière d'évaluation et de suivi du SRADDET, telles qu'elles figurent dans le rapport et dans le DOMO. Elles répondent en grande partie aux observations formulées dans son avis du 25 juin 2019.

Néanmoins, il considère que certains indicateurs de suivi stratégique ne sont pas assez précis, relevant plus d'une collecte de données chiffrées que de véritables jalons dans la mise en œuvre de la stratégie. Ils nécessiteront d'être assez rapidement élaborés pour pouvoir corriger si besoin la trajectoire, identifier les sujets qui avancent significativement ou ceux pour lesquels le SRADDET est sans effet.

Dans le cadre de la gouvernance qui sera mise en place dans la perspective d'évaluer le devenir des territoires régionaux, le CESER rappelle l'importance d'associer d'une manière ou d'une autre les citoyens et la société civile, porteurs d'une expertise fine et premiers observateurs des signaux faibles révélant des dynamiques à l'œuvre localement.

Stratégie de coopérations interrégionales et transfrontalière franco-suisse

Le CESER salue la proposition d'adaptation des politiques publiques à certaines situations de territoires de frange, notamment dans l'Arc jurassien franco-suisse. Il rappelle que la mobilité

doit faire l'objet d'un accompagnement particulier et souligne la nécessité de s'appuyer sur les dispositifs de coopération locaux (GLCT) lorsque ceux-ci existent, afin de leur donner les moyens de jouer pleinement leur rôle intégrateur.

Il rappelle par ailleurs que la coopération transfrontalière nécessite que des moyens soient mobilisés hors de la configuration Interreg. Ainsi, des actions concrètes pourront émerger au service des populations frontalières, sur la base de contrats territoriaux régionaux, lorsque des projets transfrontaliers de développement sont clairement identifiés autour d'une gouvernance transfrontalière pérenne.

Il note l'engagement de la Région à *"ouvrir un dialogue systématique avec les Régions voisines et la Suisse, dans la perspective de construire des partenariats, en cohérence avec les grandes politiques publiques régionales"*. La mise en œuvre de l'objectif 30 nécessite que soit défini un réel projet du territoire de coopération transfrontalière franco-suisse, une stratégie dépassant les institutions, mobilisant tous les acteurs de terrain, notamment la société civile.

En matière d'ouverture sur l'extérieur, le CESER approuve que la Région ait ajouté les filières bois, énergie et automobile comme des filières structurantes, au même titre que l'agroalimentaire et le tourisme qui constituent deux piliers permettant à la Bourgogne-Franche-Comté d'avoir une véritable dynamique commune à l'externe. Il rappelle que la réalisation des objectifs qui engagent ces filières est conditionnée par la solidité de la coopération à la fois intrarégionale et interrégionale au sein des réseaux d'acteurs.

Un modèle de gouvernance, de développement et d'organisation territoriale qui reste à co-construire

Le CESER tient à réitérer ses observations faites dans l'avis du 25 juin 2019. Il considère en effet que les enjeux restent insuffisamment traduits dans les 33 objectifs et pour certains insuffisamment présents dans l'ensemble du projet de "SRADDET ICI 2050" :

- La ruralité, qui ne ressort pas comme une composante essentielle de l'identité régionale.
- La fracture Est-Ouest de BFC, insuffisamment prise en compte.
- Les spécificités des enjeux pour les sites industriels qui montrent une grande fragilité.
- Le choc culturel à très court terme, en lien avec l'émergence de l'intelligence artificielle.
- Le vivre ensemble et la cohésion sociale.
- L'articulation et le lien à différentes échelles entre recherche, innovation, formation, économie et société civile, qui ne sont pas au cœur des grands axes stratégiques.

L'ensemble de ces enjeux est indissociable d'une vision politique sur des volets dont le CESER regrette l'absence, notamment sur les points suivants :

- L'évolution du modèle économique qui n'est pas clairement suggérée.
- Le modèle d'organisation territoriale qui n'est pas clairement défini.

Tout en renvoyant à l'avis du 25 juin dans lequel ces éléments sont développés, il attire plus particulièrement l'attention sur deux sujets qui nécessitent d'être précisés :

La ruralité

La ruralité est un enjeu qui a été davantage développé vis-à-vis de la version 0, puisqu'elle fait désormais l'objet d'un objectif spécifique (n°26) visant à "valoriser les potentiels des ruralités". Cette nouveauté est à mettre en lien avec le "Plan ruralité" qui a été rédigé de manière concomitante au SRADDET et adopté par le Conseil régional en juin 2019.

Malgré cet ajout, le CESER estime que la ruralité ne ressort toujours pas comme composante essentielle du SRADDET. Certes, l'objectif 26 prend en compte les enjeux de la visibilité de la ruralité dans le système régional et de l'accompagnement des dynamiques. Il n'aborde cependant pas la relation territoires urbains/territoires ruraux, le repositionnement stratégique de ceux-ci restant peu explicite. Ce constat est à rapprocher :

- De l'absence de vision politique claire sur le modèle d'organisation territoriale dont on attendrait qu'elle précise la stratégie que la Région compte déployer pour aller vers davantage d'équilibre entre les territoires ruraux et urbains de Bourgogne-Franche-Comté, comment maintenir et soutenir une articulation différenciée des territoires ruraux à l'axe métropolitain tout en leur concédant une forme d'autonomie plus ou moins importante.

- D'une absence de prise en compte de la fracture entre l'Est où la dynamique des territoires est dominée par un axe métropolitain Rhin-Saône et l'Ouest rural de la région suivant une ligne Nord/Sud située à l'Ouest de Dijon et du couloir de la Saône.
- Du repositionnement en 1 de l'objectif de zéro artificialisation qui, sans pour autant donner valeur de hiérarchie au classement des objectifs, en fait une priorité qui indirectement avantage les territoires urbains et contribue à la métropolisation et par là-même fragilise les territoires ruraux. À ce titre, le CESER souhaiterait que l'impact de l'objectif 1 sur le développement économique des territoires ruraux soit préalablement évalué (ex : estimer les incidences sur la création de zones d'activité ou de voies de communication). Une préoccupation similaire concerne l'impact, sur le secteur agricole, des objectifs affichés en matière de biodiversité, objectifs qui nécessiteront un accompagnement spécifique des exploitants agricoles.

Le CESER souhaiterait que la Région apporte plus de précisions sur la manière dont le SRADDET permettra de favoriser la cohésion sociale entre les territoires, et plus particulièrement en faveur du rural, afin d'éviter les déséquilibres. En effet, les conséquences du vieillissement de la population, la lutte contre les déserts médicaux, les difficultés d'accès aux services ou encore l'adaptation du réseau d'infrastructures restent des préoccupations majeures dans de nombreux territoires ruraux de Bourgogne-Franche-Comté. Comment le SRADDET peut-il constituer un véritable levier pour traiter ces problématiques et pour mobiliser les acteurs ?

Le numérique

L'objectif 13 ► **Accompagner les citoyens et les acteurs régionaux dans leur transformation numérique, en les plaçant au cœur de la démarche** et l'objectif 19 ► **Accélérer le déploiement des infrastructures numériques et innover par la donnée** sont partiellement modifiés, étant noté que la Scoran a été rédigée de manière concomitante au projet de SRADDET (Scoran adoptée par le Conseil régional en juin 2019).

Le CESER considère que les orientations proposées ressortent davantage d'un plan d'actions (dont certaines sont déjà engagées) que d'une stratégie sur long terme. Il concède néanmoins qu'il est particulièrement complexe de se projeter à l'horizon 2050, tant le numérique connaît de rapides et multiples évolutions. Pour autant, il aurait souhaité que le SRADDET identifie des axes stratégiques davantage structurants sur le moyen terme, avec des financements dédiés et identifiables.

Il approuve les orientations portant sur les sujets suivants :

- La prise en compte des enjeux autour de la donnée. À ce titre, le projet de SRADDET prévoit d'acculturer les acteurs à ces enjeux, de définir et d'organiser la gouvernance de la donnée, ainsi que d'initier le développement des "territoires intelligents" notamment grâce à l'ouverture et l'exploitation des données.
- La réduction de l'empreinte environnementale de la transition numérique, afin d'en faire un des leviers des transitions énergétiques et environnementales. Cela rejoint l'analyse du CESER faite dans son rapport de saisine **Les ressources pédagogiques dans les lycées à l'heure du numérique** (avril 2019), dans lequel il indiquait que le numérique peut induire des surconsommations énergétiques liées au stockage de données dans des data-centers (et les émissions de CO² associées), auxquelles s'ajoutent la gestion des déchets que génère le renouvellement périodique des équipements, l'épuisement des matières premières et terres rares nécessaires à leur production.

Il est primordial d'adjoindre à la stratégie d'efficacité énergétique du numérique, une politique de sensibilisation incitant à raisonner les usages et l'acte d'investissement des équipements (périodicité et puissance).

En conclusion

Le CESER renouvelle en grande partie (sans pour autant les développer) les observations faites dans l'avis du 25 juin 2019. Le présent avis vient donc en complément de celui du 25 juin intégrant le rapport de saisine **Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines** (mars 2019).

Il salue une réelle évolution dans la définition et la justification de la stratégie du schéma, notant cependant que des enjeux à ne pas manquer restent insuffisamment pris en compte, la fracture Est-Ouest en est un exemple majeur.

Il note de même des évolutions dans la rédaction des objectifs, certains devenant plus précis particulièrement ceux de l'**AXE 1 "ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS"**, même si parfois les objectifs se limitent à un plan d'actions peu compatible avec une ambition 2050. Néanmoins, il regrette de ne pas toujours retrouver dans les 33 objectifs traduction d'éléments inscrits dans la définition de la stratégie.

Enfin, tout en ayant bien compris la portée du SRADDET, il regrette l'absence de référence aux enjeux économiques et interroge la Région sur les impacts de certains objectifs sur le développement de territoires ruraux.

Le CESER souhaite que la Région puisse s'emparer de ces questions afin d'enrichir le projet de SRADDET qui sera soumis à enquête publique. Les acteurs et citoyens consultés pourront ainsi s'exprimer sur le modèle d'organisation territoriale à construire pour aller vers davantage d'équilibre entre les territoires ruraux et urbains de Bourgogne-Franche-Comté, et même atteindre l'égalité des territoires inhérente au libellé du SRADDET.

Vote du CESER sur l'avis : adopté à l'unanimité.

Besançon, le 19 JUL. 2019

La présidente

22 JUL. 2019

BOURGOGNE FRANCHE-COMTE

MONSIEUR DOMINIQUE ROY
PRESIDENT
CESE BOURGOGNE FRANCHE-COMTE
17 BOULEVARD DE LA TREMOUILLE
CS 23502
21035 DIJON CEDEX

LETTRE RECOMMANDEE AVEC AR

Monsieur le Président,

Par délibération en date des 27 et 28 juin dernier, le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté a arrêté le projet de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET – Ici 2050).

En vertu des dispositions de l'article L.4251-6 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), je vous invite à me faire part de votre avis sur le projet de SRADDET – ici 2050 arrêté, dans un délai de trois mois à la date de réception de ce courrier.

Vous trouverez, la délibération des 27 et 28 juin 2019 du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, arrêtant le projet de SRADDET – ici 2050, ainsi que les pièces constitutives du schéma sur lesquelles vous devez vous appuyer pour rendre votre avis sur le lien temporaire suivant : <https://doc.bourgognefranchecomte.fr/SRADDET/>

Conformément à l'article R 4251-1 du CGCT, les pièces constitutives du SRADDET sont :

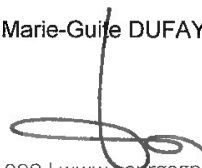
- Le rapport d'objectifs,
- La carte synthétique illustrant les objectifs du schéma;
- Le fascicule des règles;
- Les annexes (au nombre de onze pour le SRADDET – ici 2050).

A défaut d'avis émis de votre part aux termes du délai de trois mois, votre avis sera réputé favorable. Outre l'envoi officiel de votre avis par voie postale, je vous invite à le transmettre également par mail à l'adresse prospective@bourgognefranchecomte.fr.

Mes services se tiennent à votre disposition. Je vous invite à les contacter pour toute question relative à ce projet (Gilles LEMAIRE – Chef du projet SRADDET – tél. 03 81 61 64 95 – prospective@bourgognefranchecomte.fr).

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Marie-Guilie DUFAY



Déclarations

Marie-Laure Schneider,
au nom de la CPME

Par la saisine de ce jour, se clôt un premier cycle de consultations statutaires et réglementaires. Le SRADDET BFC va maintenant entrer dans une phase de consultation, via l'enquête publique.

Les organisations et les citoyens doivent prendre toute leur place dans ce cycle participatif en apportant leurs contributions aux commissaires enquêteurs.



Conseil économique, social et environnemental

Site de Besançon

4 square Castan | CS51857 | 25031 Besançon cedex
Tél. 03 81 61 62 90 | Fax 03 81 82 83 03

Site de Dijon

17 boulevard de la Trémouille | CS23502 | 21035 Dijon cedex
Tél. 03 80 44 34 32 | Fax 03 80 44 33 09



www.ceser.bourgognefranchecomte.fr