

# AVIS sur le projet de "Loi 3D : regards croisés du CESER Bourgogne- Franche-Comté"

Séance plénière dématérialisée

du 14 au 20/5/2020



# sommaire

<b>Favoriser l'innovation territoriale : faut-il légiférer ?</b>	<b>3</b>
<b>Bénéficiaire de mesures pour valoriser l'innovation territoriale, premières propositions</b>	<b>4</b>
Affirmer le rôle du Conseil régional, pilote des projets à fort impact pour le territoire	
Le logement : une politique territorialisée	5
La gestion de l'eau	5
Accompagner les espaces ruraux	
Généralisation de l'e-santé	5
Coordination des mobilités douces	6
Renforcer la cohésion et s'ouvrir à des coopérations	
Deux projets à fort enjeu de cohésion et coopération	6
Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopération avec les régions voisines et la Suisse – Créer des centralités périphériques : l'exemple de l'Arc Jurassien	7
<b>Pour ne pas conclure</b>	<b>11</b>

## Favoriser l'innovation territoriale : faut-il légiférer ?

La dynamique des territoires en Bourgogne-Franche-Comté est dominée par un axe métropolitain Rhin-Saône et des relations transfrontalières ponctuellement actives. En regard, les territoires ruraux et hyper-ruraux se développent de manières diverses et en lien, plus ou moins marqué, avec les territoires dynamiques, dans une situation plus ou moins avérée de dépendance aux métropoles et de dévitalisation. Le CESER prend toute la mesure des grands enjeux liés à cette organisation spatiale<sup>1</sup> qui guident l'ensemble de ses travaux.

Cette note a pour objet la synthèse des réflexions conduites sur le projet de loi 3D<sup>2</sup> par chacune des six commissions et dans la reprise des travaux du CESER. Le choix est fait de présenter ces réflexions en référence aux grands enjeux à ne pas manquer pour le développement de la Bourgogne-Franche-Comté.

Rédiger une contribution strictement limitée au cadre du projet de loi 3D, aurait sans doute nécessité d'approfondir certains points, mais il est évident que la crise sanitaire liée à la pandémie Covid-19 conduit à porter un nouveau regard sur ce projet et à inscrire les réflexions rapportées ici dans le cadre plus large d'un chantier que la Société civile a la responsabilité d'engager pour repenser notre modèle de développement<sup>3</sup>.

Ces réflexions ont permis de dégager quelques propositions concrètes, d'identifier des points d'attention ou de vigilance. Elles partagent un même message, celui de la place primordiale à donner à l'échelle locale dans l'action publique et en corollaire interrogent sur la relation, en région, entre État et collectivités. Quel que soit le devenir du projet d'une loi dont la vocation est de transformer cette relation, demeure la question de fond de l'intervention de l'État en région que renforce le décret du 8 avril 2020<sup>4</sup>.

Pour rendre l'action publique plus lisible et plus efficace en région, faut-il légiférer ou faciliter l'innovation territoriale ?

(1) Avis sur le Schéma régional d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bourgogne-Franche-Comté, CESER Bourgogne-Franche-Comté, 25 juin 2019 complété par l'avis du 8 octobre 2019.

(2) Le projet de loi 3D, pour décentralisation, différenciation et déconcentration, a pour ambition de transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales. Il partira des besoins et des projets, plutôt que d'une solution définie d'en haut et administrée de manière indifférenciée.

(3) Message de Dominique Roy, président du CESER Bourgogne-Franche-Comté, 19 mars 2020.

(4) Décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet.

## Bénéficiaire de mesures pour valoriser l'innovation territoriale, premières propositions

La réflexion sur le projet de loi 3D a été conduite selon des modalités propres à chaque commission, mais toutes les contributions s'inscrivent dans le fil rouge du Projet du CESER : « C'est au niveau du territoire que peuvent s'imaginer des combinaisons de réponses souvent créatives, nées du dynamisme et de la capacité à entreprendre des multiples acteurs locaux. Elles participent à la construction de réponses globales<sup>5</sup>. »

Mobiliser l'intelligence collective des territoires est indispensable pour se doter de réelles capacités d'actions et favoriser un développement de la Bourgogne-Franche-Comté adapté aux spécificités locales. C'est au plus proche des territoires et de leurs particularités que les projets les plus innovants naissent et se développent<sup>6</sup>. Il convient de favoriser les innovations sociales, d'aller à la rencontre de celles existantes, de partager ces expériences, de comprendre en quoi les initiatives citoyennes locales sont à même d'impulser un autre modèle de développement.

Il est essentiel « de penser global », il est tout aussi impératif « d'agir local ».

Le CESER formule ici des propositions concrètes à même de faciliter l'innovation territoriale. Elles justifient d'expérimentations à conduire en Bourgogne-Franche-Comté, soit pour lever des obstacles réglementaires à la réalisation d'une innovation locale, soit pour permettre aux acteurs du territoire d'être en capacité de conduire tout projet à fort impact sur le développement de la Bourgogne-Franche-Comté.

Nécessitant essentiellement d'aménager des réglementations existantes plus que de légiférer, ces propositions sortent parfois de la stricte définition juridique d'expérimentation qui accompagne le projet de loi. Le plus souvent, elles font référence à des préconisations ou recommandations formulées par le CESER dans ses chantiers antérieurs ou en cours, ce qui justifie la présentation retenue. Les plus documentées s'appuient sur une solide connaissance de terrain.

Ces premières propositions, en nombre restreint, ne peuvent être lues, ni comme un choix du CESER de se limiter à des propositions prioritaires, ni comme une hiérarchisation des enjeux.

## Affirmer le rôle du Conseil régional, pilote des projets à fort impact pour le territoire

Le projet de loi 3D a pour vocation de transformer la relation entre l'État et les collectivités. En région, l'intervention de l'État, par les politiques publiques nationales et la réglementation, et par l'action des services déconcentrés suivant une organisation souvent cloisonnée, induit complexité, parfois manque de cohérence entre politiques publiques et confusion entre les rôles respectifs de l'État et du Conseil régional. Il en résulte une dispersion des forces dans la conduite de projets locaux fragilisant leur mise en œuvre<sup>7</sup>.

Qui pilote en région la conduite de projets locaux à fort impact sur le développement territorial ? Le CESER considère que ces projets, à la croisée de multiples enjeux, nécessitent une approche transversale et intégrée dans un contexte marqué par les caractéristiques régionales – approche que seule peut garantir une gouvernance reconnaissant le pouvoir décisionnel des acteurs locaux et le rôle de pilote du Conseil régional. Piloter va de pair avec la responsabilité d'organiser la concertation entre acteurs locaux et d'assurer leur coordination.

Une telle clarification s'impose, renforcer le pouvoir décisionnel des acteurs locaux est une nécessité quel que soit le devenir du projet de loi 3D. Concrètement, le CESER retient deux domaines pour une telle territorialisation : le logement et la gestion de l'eau.

(5) Projet du CESER Bourgogne-Franche-Comté, 2018.

(6) *Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ?*, CESER Bourgogne-Franche-Comté, juin 2017. *L'innovation démocratique en Bourgogne-Franche-Comté ?*, CESER Bourgogne-Franche-Comté, octobre 2016.

(7) *Autosaisine en cours : Accompagner la transition vers une alimentation locale, bio et durable en restauration collective – Fédérer pour réussir en Bourgogne-Franche-Comté.*

### **a. Le logement : une politique territorialisée**

L'habitat, le logement, par les larges spectres qu'ils recouvrent (urbanisme, pierre, énergie, logements sociaux, aménagement du territoire...) posent la question de leurs accompagnements et de leurs mises en place au plus près des territoires et des populations. Doit-on imaginer uniquement une action régaliennne et centralisée sur ces domaines ou doit-on espérer qu'ils reviennent aux collectivités locales, échelons de référence capables de prendre en compte les spécificités, les urgences, les besoins ou encore les enjeux territoriaux ? Les collectivités locales doivent exercer de manière pleine et entière les responsabilités qu'elles partagent aujourd'hui avec l'État en matière de logement et d'habitat.

Une telle territorialisation permet :

- de gagner en efficacité par une politique de l'habitat régulée de manière commune, des mesures spécifiques et adaptées aux diversités de contextes locaux et une action foncière cohérente avec les besoins locaux, favorisant une réponse globale et concertée,
- de porter une attention particulière à des problématiques locales à fort enjeu de cohésion sociale insuffisamment prises en considération, dont celle du logement, rendues particulièrement prégnantes par des spécificités territoriales à l'origine de difficultés économiques et sociales.

Tel est le cas, dans la zone frontalière côté France, de l'Arc jurassien, encore trop perçue comme un eldorado<sup>8</sup> alors que les effets frontières induisent de sévères difficultés économiques et sociales. Le prix des loyers et du foncier combiné à une quasi absence de logements sociaux y rend difficile l'accès au logement pour des familles fragiles. Il y a là un enjeu justifiant d'une expérimentation de politique de logement territorialisée à conduire en Bourgogne-Franche-Comté, région que les particularités de l'Arc jurassien différencient des autres régions frontières (voir page 7).

### **b. La gestion de l'eau**

Le CESER considère que le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté ne peut plus être un acteur « parmi d'autres » en matière de préservation de la ressource en eau et préconise qu'il s'engage dans une telle démarche<sup>9</sup>.

Le CESER renouvelle ici sa recommandation au Conseil régional de solliciter la responsabilité de l'animation et de la concertation dans le domaine de l'eau, comme l'ont déjà fait le Conseil régional de Bretagne, pilote en la matière, et ceux des Régions Grand Est et PACA.

## **Accompagner les espaces ruraux**

La ruralité, composante essentielle de l'identité régionale, se combine inévitablement avec les questions de vieillissement, de mobilité et d'accès aux services, l'accès aux soins en étant un des exemples les plus prégnants, en fragilisant d'autant plus certains territoires. Le CESER retient deux mesures qui, sans pour autant se limiter spécifiquement aux territoires ruraux, s'inscrivent dans cet accompagnement.

### **a. Généralisation de l'e-santé**

Avec le soutien du Conseil régional, l'Agence régionale de santé (ARS) de Bourgogne-Franche-Comté travaille sur des expérimentations concernant l'e-santé autour de la télémédecine et d'eTICSS<sup>10</sup>. L'enjeu est primordial afin de réduire les inégalités d'accès aux soins sur l'ensemble du territoire et de mieux coordonner les soins. Ces expérimentations déjà existantes doivent bénéficier d'un second souffle pour optimiser leurs effets. La Région Bourgogne-Franche-Comté réunit toutes les caractéristiques pour conduire une expérimentation de généralisation de ces dispositifs, en particulier la télémédecine. Les premiers enseignements tirés de la situation de crise sanitaire liée à la pandémie Covid-19 renforcent cet enjeu d'expérimentation.

(8) *D'une relation de bon voisinage à une stratégie de développement*, CESER Bourgogne-Franche-Comté, novembre 2017.

(9) *Préparation des SDAGE 2022-2027 : avis du CESER sur les "questions importantes" pour les 3 bassins Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie et Loire Bretagne*, CESER Bourgogne-Franche-Comté, 30 avril 2019.

(10) Ce projet vise à mieux coordonner les acteurs santé-social au service des habitants de la région Bourgogne Franche Comté.

## **b. Coordination des mobilités douces**

Les territoires ruraux sont confrontés à des problématiques de déplacements à prendre en compte dans le respect des enjeux environnementaux. L'objectif est celui du développement de la mobilité douce en région. Des règles ont été fixées dans ce sens dans le projet de SRADDET BFC ici 2050<sup>11</sup>, encore susceptible d'évoluer, visant à favoriser le développement des alternatives à l'autosolisme (transports en commun, co-voiturage, auto-partage, marche à pied, vélo...). Ainsi, une évolution de la réglementation permettrait que les PDU fixent un objectif de part modale globale de la mobilité douce afin de s'assurer de la prise en compte effective de ces règles par les acteurs locaux.

## **Renforcer la cohésion et s'ouvrir à des coopérations**

Comme chaque région, la Bourgogne-Franche-Comté doit exister au-delà d'une "institution publique administrative de commodité" par un projet politique fédérateur mobilisant l'intelligence collective au service du développement territorial et responsabilisant les acteurs locaux. Cela nécessite de construire une cohésion politique interne, le CESER rappelant que le développement de la Bourgogne-Franche-Comté exige un travail collégial conduit dans un climat de confiance et de respect<sup>12</sup>.

Le CESER fait de la coopération avec les régions voisines une exigence sur des questions cruciales telle la question environnementale et écologique et ses enjeux économiques, sociaux, sociétaux et technologiques<sup>13</sup>. La présence de la Bourgogne-Franche-Comté à l'échelle interrégionale est étroitement dépendante de la cohésion du territoire dans son ensemble ; elle l'est d'autant plus si on considère l'échelle nationale et européenne.

Le projet de loi 3D ne risque-t-il pas à l'échelle infrarégionale de la Bourgogne-Franche-Comté, de remettre en question une cohésion encore fragile et d'accentuer des déséquilibres déjà observés, de même à l'échelle nationale, un déséquilibre voire une concurrence entre territoires ? Il y a là un point de vigilance.

### **a. Deux projets à fort enjeu de cohésion et coopération**

Ces projets retiennent l'attention du CESER dans le cadre de cette réflexion sur le projet 3D. Leur réussite est liée à des mesures reconnaissant les spécificités de la Bourgogne-Franche-Comté. Par leur portée, ils sont à la croisée d'enjeux à ne pas manquer.

- Être un laboratoire expérimental articulante et liant à différentes échelles, recherche, innovation, formation, entreprises et société civile, dans la perspective d'un « franchissement de la transition écologique<sup>14</sup> ».
- Favoriser une nouvelle industrialisation en intégrant l'écosystème gravitant autour de l'industrie et non pas en réactivant des secteurs moribonds. En corollaire le rôle du Conseil régional doit évoluer, privilégiant une démarche complexe à mettre en œuvre : il est toujours plus simple et rapide d'accorder des aides financières (souvent à des entreprises en grande difficulté dont on repoussera la faillite annoncée) que de mettre en œuvre une véritable stratégie économique en réponse à une réelle vision industrielle, toutes deux définies en lien avec l'ensemble des acteurs<sup>15</sup>.
- Porter attention à la fracture Est-Ouest : favoriser la coopération entre l'Ouest de la Bourgogne-Franche-Comté et l'axe métropolitain Rhin-Saône<sup>16</sup>.

(11) Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Ici 2050, Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté.

(12) D'une relation de bon voisinage à une stratégie de développement, CESER Bourgogne-Franche-Comté, novembre 2017.

(13) Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines, CESER Bourgogne-Franche-Comté, mars 2019.

(14) Avis sur le Schéma régional d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bourgogne-Franche-Comté, CESER Bourgogne-Franche-Comté, 25 juin 2019.

(15) D'une relation de bon voisinage à une stratégie de développement, CESER Bourgogne-Franche-Comté, novembre 2017.

(16) Avis sur le Schéma régional d'aménagement, de développement et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bourgogne-Franche-Comté, CESER Bourgogne-Franche-Comté, 25 juin 2019.

## Structuration de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (ESRI) : un statut expérimental dans une région originale

La structuration de l'ESRI est une condition pour la construction d'un multipartenariat efficace. Elle a conduit à la création de l'Université Bourgogne-Franche-Comté (UBFC) Communauté d'établissements dont l'évolution vers une plus grande intégration s'impose pour une UBFC forte.

Tout retour en arrière serait lourd de conséquences et hypothéquerait gravement l'avenir de l'ESRI<sup>17</sup> et par là-même le développement de la Bourgogne-Franche-Comté<sup>18</sup>.

Replacé dans le paysage national, celui de l'ESRI en Bourgogne-Franche-Comté est bien spécifique car la Bourgogne-Franche-Comté est la seule région :

- alliant un fort maillage territorial à une labellisation ISite (Initiatives – Sciences - Innovation - Territoires – Économie),
- où cette labellisation n'est pas centrée sur un seul site mais le résultat d'une coopération multipolaire suivant l'axe métropolitain Rhin-Saône, la coloration scientifique des grands pôles territoriaux est en faveur d'une complémentarité à valoriser,
- où l'avenir de l'ESRI est autant conditionné par une structuration forte respectant les caractéristiques géographiques et socioéconomiques de l'ensemble de la région.

Autant d'atouts que fragiliserait une organisation trop centralisée, autant de spécificités qui justifient une évolution vers un statut expérimental d'université fédérale pour une Université Bourgogne-Franche-Comté bien identifiée.

## La filière Hydrogène, projet à fort impact sur le développement de la Bourgogne-Franche-Comté<sup>19</sup>

La Région fait le choix de l'hydrogène-énergie dans l'objectif de contribuer à la transition énergétique en développant une filière économique Hydrogène en Bourgogne-Franche-Comté appuyée sur l'expertise scientifique régionale, projet typiquement à fort impact de développement territorial est à la croisée d'enjeux multiples. Sans détailler ici l'analyse du CESER, il est utile de rappeler que la structuration solide du réseau d'acteurs académiques, acteurs industriels majeurs, start-up et collectivités, une feuille de route partagée et une gouvernance opérationnelle, constituent des conditions de réussite. Alors qu'une telle structuration, tant à l'échelle régionale qu'à l'échelle inter-régionale, devient urgente, toute initiative de faire de l'hydrogène un sujet de différenciation de l'un ou l'autre des territoires de la Bourgogne-Franche-Comté serait un non-sens.

À la croisée de multiples enjeux pour la Bourgogne-Franche-Comté, une telle dynamique place la région aux avant-postes pour une coopération inter-régionale. L'étendue spatiale du réseau qui relie l'Ouest régional à l'axe métropolitain Rhin-Saône, le savoir-faire industriel, le poids des forces scientifiques, la recherche adossant une offre de formation originale, la performance des plateformes technologiques différencient la Bourgogne-Franche-Comté parmi les régions impliquées dans le sujet de l'hydrogène vecteur de stockage de l'énergie. À ce titre, le choix de la Bourgogne-Franche-Comté est pleinement justifié pour des mesures de déconcentration, le nécessaire accompagnement de l'adaptation des sites industriels apportant un argument supplémentaire.

## B. Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopération avec les régions voisines et la Suisse – Créer des centralités périphériques : l'exemple de l'Arc Jurassien

L'ouverture à des coopérations et la recherche de synergies avec les régions limitrophes à notre grande région, identifiée par le CESER comme une des conditions de la réussite de la fusion Bourgogne-Franche-Comté<sup>20</sup>, fait l'objet de préconisations dont certaines ont été rappelées précédemment (voir page 6).

(17) Avis sur Réflexion stratégique pour l'évolution de l'université de Bourgogne-Franche-Comté, CESER Bourgogne-Franche-Comté, 14 novembre 2017.

(18) Vœu Comue UBFC, 10 décembre 2018.

(19) Avis sur le rapport 2-1 de l'Exécutif régional - feuille de route pluriannuelle relative au soutien à la filière hydrogène, CESER Bourgogne-Franche-Comté, 12 novembre 2019.

(20) Les conditions de réussite d'un projet de fusion entre les régions Bourgogne et Franche-Comté, CESE Franche-Comté, septembre 2014.

Dans le cadre de ce travail, le CESER met l'accent sur la nécessaire évolution de la coopération transfrontalière franco-suisse, l'enjeu étant de faire de l'Arc jurassien une entité dynamique qui s'impose entre deux pôles organisés autour de métropoles à forte visibilité : Strasbourg-Agglomération trinationale de Bâle et Rhône-Alpes-Agglomération franco-valdo genevoise Genève<sup>21</sup>. La zone frontalière de la région Bourgogne-Franche-Comté, encore trop perçue comme une simple possibilité d'ouverture vers la Suisse, un eldorado, est en réalité fragile, comme l'est la zone frontalière côté Suisse. Le temps n'est ni à se réjouir de l'effet d'aubaine, ni à dérouler les conséquences d'une situation déséquilibrée, mais à réussir l'intégration des deux territoires frontaliers en une entité bien identifiée : l'Arc jurassien, « transformer la ligne en un espace »<sup>22</sup>. Par ses particularités, l'Arc jurassien différencie la Bourgogne-Franche-Comté parmi les régions frontières et le CESER identifie plusieurs enjeux justifiant d'une expérimentation à conduire en Bourgogne-Franche-Comté.

La Loi Montagne<sup>23</sup>, piste explorée dans un chantier antérieur pour bénéficier d'un droit à expérimentation<sup>24</sup>, a un intérêt limité pour profiter de mesures spécifiques pour l'Arc jurassien.

### Harmonisation de dispositifs : santé et formation professionnelle

- Malgré un contexte favorable à la coopération transfrontalière, notamment les mesures de la loi Montagne sur l'organisation de la santé et l'accès aux soins, la prise en charge financière des soins de part et d'autre de la frontière reste un point de blocage de la mutualisation des ressources de santé<sup>25</sup>. Dans la logique de territoires d'expérimentation, la mise en place de dispositifs identiques à ceux en vigueur dans des régions frontières de pays membres de l'Europe serait nécessaire.

- Inscrire l'expérimentation en formation professionnelle dans les accords bilatéraux franco-suisse est un sujet régulièrement à l'ordre du jour des réunions officielles. Toutes les conditions sont réunies pour une harmonisation de l'apprentissage dans l'Arc jurassien, dans la logique des territoires d'expérimentation.

### Pilotage franco-suisse

- Le CESER reconnaît les PNR comme bases d'impulsion de coopérations amplifiées et recommande d'accompagner l'émergence du Parc naturel du Doubs Horloger (en projet) vis-à-vis du parc du Doubs du canton de Neuchâtel (créé en 2012)<sup>26</sup>. Alors que d'un point de vue environnemental tout est à gérer en continuité de part et d'autre de la vallée du Doubs, la logique d'un dispositif de pilotage franco-suisse a été refusée par les services instructeurs du projet français. Le CESER considère qu'une expérimentation sur la possibilité d'un portage franco-suisse des Parcs naturels régionaux du Doubs Horloger (Doubs, actuellement en projet) et du Doubs (Suisse, créé en 2012) est une mesure qui s'impose.

### Douanes et couloirs francs temporaires

- Des mesures douanières et les contrôles liés, empêchent dans certains cas des développements, notamment touristiques. Bénéficier d'un assouplissement des contraintes réglementaires permettra de créer des couloirs francs permanents ou temporaires.

- Les sentiers du Doubs situés entre le PETR Horloger et le PNR du Doubs suisse peinent à trouver leur clientèle itinérante (principe de base de ces sentiers), puisque compte tenu du passage en douane, les opérateurs de transport touristique ne transportent pas les bagages. La logique même de ce tourisme itinérant est donc remise en question.

(21) *D'une relation de bon voisinage à une stratégie de développement*, CESER Bourgogne-Franche-Comté, novembre 2017.

(22) Forum transfrontalier – Arc jurassien, cycle 9, 28 novembre 2019.

(23) Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

(24) *D'une relation de bon voisinage à une stratégie de développement*, CESER Bourgogne-Franche-Comté, novembre 2017.

(25) .ARS Plan régional de santé BFC2018-2022-coopération transfrontalière 5-02-2018.

(26) *Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines*, CESER Bourgogne-France-Comté, mars 2019.

- Dans le cadre de coopérations culturelles de proximité, le passage en douane pose des problèmes alors que le passage de frontière est temporaire, au travers d'un A/R dans des temps relativement courts (WE ou semaine). Ce fut le cas pour un projet avorté entre Sainte-Croix-L'Auberson et les Fourgs autour de l'installation d'un chapiteau suisse en France dans le cadre des courses de chiens de traîneaux.

### **Bénéficiaire de mesures pour accompagner les ménages les plus fragiles en zone transfrontalière**

- Les familles les plus fragiles sont totalement disqualifiées en zone frontalière. Des situations de grande pauvreté sont rapportées et il ressort d'une récente étude de l'Insee que le territoire frontalier de la Bourgogne-Franche-Comté enregistre un des taux de familles monoparentales socialement vulnérables les plus importants de la région<sup>27</sup>. Ces familles sont confrontées aux effets-frontière côté France, effets importants et souvent intégrés, notamment dans le cadre des prix des loyers et du foncier. Dans le premier cas, on note une envolée des prix en zone frontalière qui pèse sur les ménages non frontaliers et les incite par ailleurs à rechercher un emploi en Suisse, pénalisant de ce fait les entreprises en France qui ne trouvent plus de travailleurs à l'embauche.

Il est nécessaire de revoir les mécanismes de fixation des loyers et/ou d'accompagnement des ménages en difficulté, ce que faciliterait une politique du logement territorialisée, objet d'une demande d'expérimentation à conduire en Bourgogne-Franche-Comté (voir page 5).

L'accès aux services de garde d'enfant pose problème dans les zones frontalières, par les coûts induits par la demande, les ménages les plus fragiles sont une nouvelle fois en difficulté.

### **Mobilisation des dispositifs de coopération locaux existants pour expérimenter**

- Le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) "Agglomération urbaine du Doubs" associe 3 communes suisses (La Chaux de Fonds, Le Locle et Les Brenets) à la Communauté de Communes du Val de Morteau.

Créé en 2014, cet espace binational de plus de 70 000 habitants et offrant plus de 40 000 emplois constitue la plus grande agglomération transfrontalière de l'Arc jurassien franco-suisse. Il offre toutes les conditions favorables à la conduite d'expérimentations de coopération transfrontalière, sous réserve de disposer des moyens de jouer pleinement son rôle intégrateur.

### **Expérimentation sur la mise en place d'outils concertés d'intelligence territoriale à l'échelle de l'Arc jurassien franco-suisse**

Projet Interreg V « ARC-AD »<sup>28</sup>, relevant de la stratégie 2016-2020 de la Conférence Transjurassienne<sup>29</sup>, l'élaboration d'une plate-forme franco-suisse permet de disposer d'un outil d'aide à la décision territoriale. Il s'agit d'un dispositif en ligne visant à mieux intégrer et coordonner les effets transfrontaliers des projets de planification locale suisses et français. Des décisions sont à prendre pour la gestion de cet outil et la veille associée et expérimenter son apport dans la conduite de projets intégrés.

### **Deux points d'attention**

- L'accent a été mis en commission spécifiquement sur les entreprises de l'ESS dans sa proposition de mesures destinées à limiter les difficultés à recruter et à fidéliser les salariés côté France. Sont ainsi envisagées des réductions de charges sociales, les bénéfices étant exclusivement réservés à des mesures permettant d'améliorer l'attractivité des emplois. Cette proposition a fait l'objet d'un débat dont ressort un dissensus : toute réduction de charges sociales interroge sur le financement de la protection sociale.

(27) Une famille sur cinq ne compte qu'un seul parent en Bourgogne-Franche-Comté, une part qui a doublé en 25 ans, INSEE Analyses, INSEE, n° 61, septembre 2019.

(28) « Aide à la décision pour l'aménagement transfrontalier de l'Arc Jurassien », Projet Interreg V.

(29) « Gestion de l'espace et des ressources naturelles – Promouvoir une vision intégrée des territoires », Conférence Transjurassienne.

- L'Arc jurassien franco-suisse est un des sites majeurs de l'activité industrielle de la Bourgogne-Franche-Comté, sites sur lesquels il est nécessaire de porter attention. Peut-on se contenter d'une situation déséquilibrée marquée côté France par un développement du commerce contraire aux enjeux territoriaux ? Il peut être utile de faire référence aux pistes explorées précédemment par le CESER, pour bénéficier à titre d'expérimentation, de mesures spécifiquement dédiées à une nouvelle industrialisation de la zone frontalière<sup>30</sup>. Ce travail sera actualisé en renouvelant les échanges avec les acteurs ; se posera alors la question de conduire une expérimentation en BFC.

(30) *D'une relation de bon voisinage à une stratégie de développement*, CESER Bourgogne-Franche-Comté, novembre 2017.

## Pour ne pas conclure

### De la réflexion 3D vers la responsabilité d'ouvrir des chantiers pour repenser notre modèle de développement

Il ressort des travaux des commissions, que les modalités juridiques qui font l'objet du projet de loi : décentralisation, déconcentration, différenciation/expérimentation, n'ont qu'une portée limitée. Plus qu'une nouvelle loi, dont les dispositions seraient à même de créer une certaine rigidité, c'est de la souplesse qui est attendue pour la mise en œuvre d'actions liées aux enjeux propres à la Bourgogne-Franche-Comté.

Cette loi dite "3D" a pour ambition de transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales en partant des besoins et projets. Le calendrier bouleversé par la crise sanitaire ne lui permettra certainement pas d'aboutir à son adoption avant les prochaines présidentielles.

Mais les questions posées dans le cadre de ce travail restent vives et d'actualité, elles nécessitent une mobilisation de l'Assemblée du CESER. Les relations de l'État et des collectivités sont à clarifier dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration des services de l'État. Les thématiques de la différenciation et de l'expérimentation, principal objet de cette note restent à explorer et à renforcer.

Les mutations environnementales et écologiques obligent à engager un travail de long terme s'appuyant sur les initiatives des territoires, encore devons-nous examiner le contenu du mot territoire. La question qui est posée au CESER n'est pas tant celle d'inventer lui-même des expérimentations ou des différenciations, mais bien celle de repérer et d'inventorier celles qui existent. La rencontre avec les acteurs doit permettre de les analyser pour les valoriser quand elles sont exemplaires. Il s'agit aussi d'en tirer les enseignements pour les inscrire dans une démarche plus globale des politiques publiques au niveau régional, ancrant l'innovation territoriale dans les territoires. C'est à ce moment-là que se posera, peut-être, la question de modifications réglementaires qui tiennent compte de particularités locales, comme va se poser aussi la question des moyens financiers pour les mettre en œuvre.

Pour cela le CESER doit continuer à tisser son réseau et à mettre en place des outils qui permettent à chacun des collectifs (institutionnels et acteurs de la société civile) de travailler, de s'exprimer sur les réalités vécues localement et de réfléchir à des solutions qui ne soient pas « hors-sol ».

Repenser autrement notre modèle de développement implique de renouveler nos pratiques souvent très institutionnelles, trop « dans les murs ». Cela exige de mettre le projet du CESER et les préconisations formulées dans divers travaux à l'épreuve de l'actualité pour intégrer de nouvelles priorités. Nombreuses sont les réflexions sur lesquelles peut s'appuyer le CESER, les publications de Bruno Latour en sont un exemple.

**Il en va aujourd'hui de la responsabilité du CESER, par la réflexion de l'assemblée, par le travail de chacun et une présence active, de faire reconnaître la place de la société civile qu'il a mission de représenter.**

**Vote du CESER** : adopté à la majorité des suffrages exprimés (pour = 73, contre = 10, abstentions = 6).

# Déclarations des conseillers

## Marie-Laure Schneider, au nom de la CPME BFC

Tout d'abord, je tiens à remercier les rédacteurs de cet avis, qui avec les chargés d'études des commissions de notre assemblée chargés de recueillir l'avis des conseillers sur ce sujet, ont pu dans ce contexte particulier produire ce document.

Comme cet avis se termine par le paragraphe « pour ne pas conclure », je peux donc espérer que ces quelques réflexions viendront également au débat.

Avec cette propension quasi jubilatoire des rédacteurs de loi devenus avant tout des communicants, trouver l'acronyme 3D pour une loi qui doit intégrer les notions POLITIQUES de Décentralisation, Différenciation, Déconcentration cela a dû être top : nous allons tous dire 3D en oubliant rapidement de quoi on parle !

Pour l'architecte que je suis, la 3D, cela me parle : quand on passe à la 3D, on met un plan en perspective !

On élargit en quelque sorte son champ de vision, l'espace qui nous entoure est représenté en termes de largeur, de hauteur et de profondeur.

Pour le citoyen, rentrer dans la 3<sup>e</sup> dimension, c'est plus qu'un exercice de géométrie dans l'espace, c'est une appropriation technologique.

(on a vu ces temps tous ceux qui ont fabriqué des accroches pour visière plexi avec leur imprimante 3D faire la une des réseaux pas que sociaux...)

Ce projet de loi, qui risque d'être réécrit à l'aune des événements actuels, ne fait que venir en écho à loi organique de 2003 permettant l'expérimentation dans les territoires.

La Bourgogne Franche-Comté est une terre d'utopies.

Et les utopies qui deviennent parfois concrètes naissent de la volonté d'Hommes (humains...) qui croient en leurs idées.

Expérimenter en s'appuyant sur les différences des territoires (bassins de vie, dans une autre langue...) a toujours été une prérogative d'hommes politiques ayant envie de faire sens à leur action.

Deux actions me viennent à l'esprit.

En 1986, deux ans avant la création du RMI, le Conseil Général du Territoire-de-Belfort, à l'initiative de son président, met en place le CRPA (Contrat Ressource Personnalisée d'Autonomie).

Plus récemment (2016), à l'initiative d'un député de la Nièvre, les TZCLD (Territoires Zéro Chômeur Longue Durée) se mettent en place, se structurent, essaient...

PAS PAREIL PARTOUT... PPP... la crise née du COVID 19 met en exergue cet autre acronyme.

Pour ne pas conclure, je vais citer l'explorateur Christian CLOT, organisateur d'une étude sur les effets psychologiques du confinement (in Libération du lundi 18 mai 2020) : « on constate (...) que ce sont les pays les plus décentralisés qui ont mieux géré la crise. Ici, par volonté d'avoir un « système égalitaire », le gouvernement a imposé les mêmes comportements aux habitants du Gers et Paris, où le virus ne circulait pas de la même façon. Les notions de zone rouge et verte ont heureusement changé cette donne, et la décision est bien acceptée ? Parce qu'elle est claire, logique, compréhensible. »

## Délégation CFDT

La CFDT partage les grands axes de ce texte et en particulier la volonté de souligner que : « C'est au niveau du territoire que peuvent s'imaginer des combinaisons de réponses souvent créatives, nées du dynamisme et de la capacité à entreprendre des multiples acteurs locaux. Elles participent à la construction de réponses globales. » comme le dit le projet du CESER.

Ce texte ne s'enferme pas dans la question de l'équilibre des pouvoirs institutionnels mais revient à ce qui fait sens pour notre assemblée : La capacité des acteurs à construire des projets localement. C'est bien le rôle du CESER de recenser, valoriser, ces initiatives qui constituent autant d'expérimentations. C'est à ce moment que se posera ou non la question de déroger à la loi.

La CFDT fera deux remarques :

Les exemples relevés sont largement centrés sur l'est de la région (la zone frontalière). Il oublie la moitié ouest. L'innovation sociale, le travail des acteurs est-il réservé aux zones riches ? Si ce travail de mobilisation ne concerne pas les zones les plus défavorisées, il ne présente pas d'intérêt.

Le texte propose une exonération de charges sociales, proposition qui fait l'objet d'un « dissensus » !!! Pour la CFDT, proposer des « exonérations de charges » qui sont de fait une réduction des cotisations de solidarité alors que nous sommes en pleine crise sanitaire et que tout le monde souligne le manque de moyens des services de santé, nous paraît pour le moins contradictoire. Il ne suffit pas d'applaudir les soignants. Dès maintenant notre CESER doit participer à la réflexion sur le financement de la protection sociale et de la santé.

La délégation CFDT vote cet avis.

## Délégation CGT

L'avis proposé compile de nombreux sujets, certes intéressants, mais qui mériteraient chacun d'être étudiés séparément. Il y est plus question d'innovation territoriale et d'expérimentations que de différenciation – décentralisation – déconcentration.

Le projet d'avis semble élaboré à partir des remontées des commissions qui datent de janvier et février 2020, or il aurait dû à minima être actualisé au regard de ce que la crise sanitaire nous a révélé à partir de mars 2020.

Sur ce projet de loi, l'avis du CESER aurait dû être axé principalement sur le fond du projet, sur les conséquences que pourraient entraîner une telle loi dans nos territoires. En conséquence, nous considérons que l'avis ne correspond pas à la question posée.

Sur le fond,

1) Le projet de loi 3D, entérine un dépeçage de l'État.

La circulaire est relativement claire : "le projet doit permettre de nouveaux champs de transferts de compétence quand il existe de bonnes raisons d'estimer que la politique publique serait mieux exercée par une collectivité territoriale que par l'État". Elle précise que lorsque l'État transfère entièrement une compétence à une collectivité locale, alors "l'État ne doit pas garder des services intervenant dans les champs décentralisés, sinon pour garantir les missions de contrôle administratif et de respect des lois confiées à ses représentants par la Constitution". Autrement dit, lorsque l'État abandonnera ses compétences, il devra également se séparer de son service.

Outre les transferts, elle suggère également de développer la délégation de compétences, les contractualisations, les expérimentations.

2) Le projet de loi 3D crée des organisations différentes selon les territoires.

Ce projet est défini comme « *un nouvel acte de décentralisation adapté à chaque territoire* ».

Autrement dit, il s'agit de poursuivre des transferts de pouvoir décisionnel vers des entités locales mais différemment en fonction des territoires. C'est ici qu'intervient la notion de différenciation.

Par conséquent, d'un territoire à un autre, l'organisation des répartitions de compétences ne sera plus la même. D'un territoire à un autre, l'usager du service public ne trouvera pas les mêmes réponses à ses besoins. D'un territoire à un autre, l'agent public n'exercera pas de la même façon son métier.

Ce projet fait de la différence un modèle d'organisation. Il va même plus loin puisqu'il suggère que le droit puisse s'adapter en proposant notamment que des règles fixées au niveau national le soient aussi par des autorités décentralisées.

En instaurant « un droit à la différenciation », sur la base d'organisations et de règles différentes selon les territoires, la loi 3D acterait la rupture d'égalité entre les citoyens. Et qu'à cela ne tienne puisqu'il est projeté une révision de la constitution qui proposerait que certaines collectivités exercent certaines compétences que toutes les collectivités n'auront pas.

3) Le projet de loi 3D : toujours pas un mot sur ceux qui font les compétences d'un service, les agents.

L'agent public est le grand oublié de ce projet. Pas une ligne sur les conséquences en matière de droit pour les agents qu'ils soient transférés ou délégués. Alors qu'une nouvelle organisation territoriale de l'Etat doit être mise en place au 1 janvier 2021 donnant plus de pouvoirs aux préfets. Alors que dans le même temps, en région, le projet 3D fait craindre la fermeture de postes.

4) Le projet 3D : un projet de plus, un projet inutile.

Pour proposer cette loi, le gouvernement, s'appuie sur le grand débat national issu du mouvement des gilets jaunes pour justifier ce projet. Il détourne les revendications d'un mouvement qui exigeait surtout le maintien des services publics de proximité. Les services de l'Etat sont parfaitement en capacité d'assurer cette proximité, à condition qu'on leur en donne les moyens financiers, techniques et humains.

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a révélé par exemple :

- la fracture numérique subie par certaines familles et par certains territoires,

- un système de santé déjà différent selon les territoires,

- la concurrence entre Etat et collectivités pour la fourniture de masques etc.

Cette crise n'a été que le révélateur d'une situation déjà connue. Elle révèle donc qu'il n'est pas bon de mettre en concurrence nos territoires et que ce dont nous avons besoin, c'est d'un Etat stratège qui planifie et organise les services publics de manière égale pour tous les citoyens de notre pays.

L'hydrogène est un bon exemple : de nombreux territoires, toutes les régions ont un projet, chacun le prépare et le met en oeuvre de son côté, mais il n'y a pas d'Etat stratège sur le sujet qui permettrait de passer un cap, de faire travailler tout le monde ensemble, de rationaliser la recherche et répondre à des besoins nationaux.

En conclusion, c'est l'ensemble du projet de loi qui doit être revu au regard de la situation nouvelle qui a révélé des manques, et pour laquelle il faut tirer des enseignements.

Les conseillers CGT au CESER voteront contre le projet d'avis proposé.

## Gilles Denosjean, au nom de Force ouvrière

Force ouvrière s'abstiendra sur les 2 avis qui nous sont proposés :

- Sur la délégation de pouvoir au Bureau, notre abstention marque notre souhait que cette démarche reste exceptionnelle, et surtout qu'elle ne présage pas le début d'un dessaisissement des conseillers de leurs prérogatives dans un avenir qui reste incertain. La prolongation de l'état d'urgence sanitaire nous conduit à la plus grande vigilance pour le fonctionnement à venir des institutions, y compris le CESER.

- En ce qui concerne l'avis sur la Loi 3D, nous avons enregistré avec satisfaction la suspension par le gouvernement de la promulgation des lois qui étaient en cours d'adoption.

Comme l'a annoncé le Président de la République « *il nous faudra demain tirer les leçons du moment que nous traversons, interroger le modèle de développement dans lequel s'est engagé notre monde* »

Conformément à l'article 1 de la constitution, la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ; elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

Dans notre pays, différents services publics sont assurés aux citoyens et organisés dans le sens de l'intérêt général. Avant les lois de décentralisation de 1982, les ministères portaient la politique de l'exécutif au travers de leur administration centrale et la déclinaient sur l'ensemble du territoire national par l'intermédiaire de leurs services déconcentrés. Cette structuration permettait de garantir l'application de l'article 1 de la constitution citée ci-dessus : le même traitement pour tous quel que soit leur lieu de résidence sur l'ensemble du territoire.

Cette structuration garante, avec notre protection sociale, d'une coordination nationale, a fait de la France un modèle envié dans le monde. Le projet de loi 3D en voulant différencier la puissance publique et ses missions, peut aboutir à une mise en cause de notre modèle social.

Le besoin d'une politique nationale cohérente est apparue au grand jour dans cette crise.

L'intérêt général ne se décentralise pas. L'idée n'est pas de rester dans l'immobilisme mais bien de s'appuyer sur un bilan précis de la crise pour améliorer les services publics, les services aux usagers et garantir l'égalité des droits. Cela est nécessaire pour réussir ensuite l'adéquation avec les moyens humains.

Pour Force Ouvrière l'avis proposé, du fait de la crise, en l'absence de bilan, au niveau régional et national devient quelque peu « décalé » par rapport à la période où il a été rédigé et méritera une analyse ultérieure à la vue des besoins récents exprimés par les citoyens de ce pays en général et ceux de notre région en particulier.

## Sandrine Carrette, au nom de la FSU

Outre le fait que cet avis est rédigé trop prioritairement sous le prisme de l'arc jurasso-suisse alors que nous aurions pu nous arrêter également sur d'autres territoires (Haute-Saône, Morvan, Saône et Loire...), il apparaît aujourd'hui dangereux de légiférer à la hussarde compte-tenu des événements que nous venons de subir.

Sur la généralisation de l'e-santé, même si cela peut être une solution d'appoint, les nouveautés proposées ne pourront jamais se mettre en place pour justifier les fermetures de structures et les déserts médicaux. Nous devons attendre les retours d'expérience avant de nous engager sur ces démarches nouvelles.

La réforme 3D au même titre qu'un certain nombre de réformes engagées (financement de retraites, réforme de l'assurance chômage) doit être suspendue sine die et repensée de manière réfléchie, à la lumière des enseignements que nous devons tirer de la crise sanitaire et surtout en associant tous les interlocuteurs, à la fois de la vie civile, institutionnels et syndicaux.

Sur cet avis la FSU s'abstiendra.

## Manon Comacle, au nom du MRJC

Nous partageons l'avis qu'il est primordial d'« agir local », de permettre la prise de décision et l'action locale.

Nous comprenons l'importance d'une clarification des rôles, pour un statut du Conseil régional plus fort mais exprimons une légère inquiétude : il nous semble important que cette « autonomisation » de la Région ne s'accompagne pas d'un abandon total par l'État de toute responsabilité.

Si l'État ne structure plus directement les actions régionales, il nous paraît important qu'il continue de les financer, qu'il s'en inspire dans les politiques nationales mises en place et que sa présence soit toujours effective sur les territoires, particulièrement par la réimplantation des services publics, et l'investissement dans les territoires locaux, l'accompagnement des initiatives citoyennes, le financement de domaines essentiels tels que l'éducation, la jeunesse, l'environnement, la santé, la culture, le social.

Nous acceptons la suggestion d'une gestion territoriale du logement et de l'eau, sans avoir de remarque particulière à y ajouter, si ce n'est l'importance particulière de la préservation de l'eau.

Nous notons avec intérêt le souhait d'un accompagnement particulier des espaces ruraux.

L'enjeu de réduction des inégalités d'accès aux soins nous apparaît effectivement essentiel. Néanmoins, nous restons plutôt prudent.e.s sur l'e-santé qui ne doit pas remplacer des moyens humains, par exemple des personnes présentes dans des maisons de santé qui émailleraient le territoire, personnes qui seraient à même d'orienter dans les démarches. En effet, le refus de soin ou le non recourt au soin, particulièrement important dans les territoires ruraux n'est pas dû seulement à la moindre présence des médecins, c'est aussi la difficulté d'accès à l'information médicale qui pose problème. L'e-santé ne nous semble pas approprié à tous les publics et ne nous semble pas pouvoir se substituer à l'intérêt d'une présence humaine.

La mobilité dans les territoires ruraux est également un enjeu de taille ! L'enjeu de la mobilité concerne chacun.e et pose particulièrement problème aux publics les plus fragilisés (sans permis, sans voiture, jeunes...). Elle joue également un rôle extrêmement important pour permettre l'attractivité des territoires ruraux. Si elle est primordiale dans notre vie actuelle, nous voyons bien les limites de la mobilité telle qu'elle est pensée aujourd'hui (voiture individuelle) et nous réjouissons de la proposition de promotion des mobilités douces, enjeu d'avenir pour préserver l'environnement.

Une dernière remarque, si nous nous accordons sur l'intérêt d'accompagner les petit.e.s entrepreneur.e.s locaux/les, nous ne sommes pas d'accord sur le souhait de réduction des charges sociales. Comme le montre la situation actuelle, une protection sociale forte bénéficie à tout le monde, et notamment aux employeur.e.s et à l'économie.

## Françoise Bévalot, au nom de la COMUE BFC

Ayant participé à la rédaction de cette synthèse des travaux des commissions, je me permets deux remarques :

1- Dans les circonstances actuelles de l'état d'urgence sanitaire, l'Assemblée est amenée à se prononcer par consultation à distance, donc sans présentation des choix faits pour la rédaction ni possibilité de débat. L'une et l'autre auraient été utiles : Quelle place donner aujourd'hui à cette contribution rédigée en début de la période de confinement, à partir de réflexions élaborées et validées par les commissions avant la crise sanitaire ? Comment ouvrir ce travail ?

2- Dans la partie « Incrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopération avec les régions voisines et la Suisse », il convient de moduler le paragraphe intitulé « Harmonisation de dispositifs : santé et formation » (p.8). Le décret n° 2019-1319 du 9 décembre 2019 portant publication de l'accord-cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière, pourrait répondre à la demande d'expérimentation. Proposition « **Le récent décret portant publication de l'accord-cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière apporte des réponses de coopérations locales. Le Ceser, dans ses travaux, a identifié la santé comme enjeu de coopération justifiant d'une expérimentation de mise en place de dispositifs identiques à ceux en vigueur dans des régions frontières de pays membres de l'Europe. Il sera attentif à la suite donnée à ce décret.** »



## 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](http://www.ceser.bourgognefranchecomte.fr)