CESER
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

Relevé des AVIS

Séance plénière du **25/6/2019**

sommaire

Propos introductif du président 3

Déclarations sur General Electric 5

Retour sur la journée "Université" du 11 avril
Présentation par Daniel Boucon 7

Autosaisine "Jeunes et politiques publiques, Osons ensemble !"
Propos introductif par Yves Bard, président de la commission Cadre de vie-Société 9
Déclarations 10

Avis et déclarations sur le SRADDET 13

Avis et déclarations sur le PRPCD 69

Avis et déclarations sur les rapports de l'Exécutif régional 97

Échos dans les médias 126

propos introductif **du président**

Mes chers collègues,

Ordre du jour dense que celui de la présente journée : restitution d'une autosaisine sur la place de la jeunesse dans l'élaboration des politiques publiques, contribution anticipée de notre assemblée sur des dossiers clés de la Région tels que, par exemple, le SRADETT ou le plan de gestion des déchets, avis sur la SCORAN, sur les documents financiers majeurs de la Région – compte administratif qu'il convient toujours d'analyser avec rigueur puisqu'il traduit la réalité de l'exécution des politiques régionales sur une année – ou encore dossiers essentiels comme la ruralité, la santé, le handicap…

Cet ordre du jour justifiera, de ma part, une intervention liminaire courte et articulée sur quelques considérations fortes.

• Tout d'abord : j'affirme que notre assemblée a travaillé intensément dans les derniers mois pour donner corps aux avis que nous examinerons et je remercie celles et ceux d'entre vous qui se sont impliqués assidûment dans leur préparation.

À l'heure où un reportage de télévision récent interroge sévèrement notre utilité et met l'accent sur les modalités de financement des organismes qui le composent, syndicats notamment, j'observe que, depuis des décennies, nos instances sont sur la sellette. Nous pouvons certes laisser hurler les loups. À mon avis, nous aurions tort de tenir pour négligeables ces sirènes accusatrices qui trouvent écho aujourd'hui dans un certain nombre de cercles militant pour les réductions tous azimuts de la dépense publique.

Alors, **je nous invite à redire et à faire la preuve de ce que sont la richesse et la singularité d'un CESER :**

- Un lieu unique d'échanges et de construction collective de la réflexion.
- L'obligation d'éclairer les décideurs par des propositions concrètes et argumentées, appuyées sur des analyses rigoureuses, dans une démarche anticipatrice.
- L'exigence d'une assiduité et d'une implication fortes pour que chaque production du CESER procède bien de l'apport de toutes les sensibilités de notre assemblée.
- Le devoir d'assurer le suivi de nos recommandations, y compris en sachant interroger leur teneur, exerçant ainsi un salutaire exercice d'auto-évaluation de nos productions.

Tout cela nous l'avons expressément indiqué dans le Projet que nous avons construit ensemble pour la présente mandature. Gardons le en permanence à l'esprit et, au besoin, sachons nous y reporter régulièrement afin de vérifier l'adéquation entre cette intention fondamentale et les actions et réflexions que nous conduisons.

Donc, 1er point fort : un CESER n'existe que par la pertinence de ses réflexions ; et cette pertinence résulte de l'excellence dans la conduite de tout travail : méthode et fond.
À cet égard, le travail d'impulsion, de motivation, de mobilisation, d'animation des présidents de commissions est essentiel ; c'est une lourde responsabilité.

• 2e point majeur sur lequel j'insiste aujourd'hui : **la nécessité pour nous de savoir anticiper et ce, à deux niveaux :**

- ANTICIPER en préparant – bien en amont – nos avis sur des politiques majeures de la Région afin que, au moment de la consultation obligatoire du CESER, nous soyons en mesure de présenter un travail fouillé. Ainsi avons-nous procédé pour préparer l'avis sur le SRADETT et sur le plan régional des déchets, j'ai tenu à saluer, en introduction de mon propos, l'investissement des conseillers sur ces dossiers, avec l'appui des services tant du CESER que du Conseil régional.
- ANTICIPER en identifiant et en apportant notre valeur ajoutée aux problématiques d'intérêt régional engageant l'avenir des habitants et des territoires. Je cite à nouveau les termes de notre Projet. Et pour ce faire, nous avons à mobiliser notre expertise, celle des organismes qui nous mandatent et, bien sûr, l'apport d'experts extérieurs.

Sur ce 2e point, je souhaite prendre un exemple : avant son départ, notre collègue Christine Heuraux avait développé, en mai 2018, la proposition d'une étude à conduire sur la filière énergie en Bourgogne-Franche-Comté : **Quel poids économique et quelles perspectives de développement ? Quelles forces mobilisables pour la région ?** Elle a dû nous quitter assez rapidement ensuite et nous n'avons pu concrétiser sa proposition. Pour autant, nous étions typiquement sur un sujet "engageant notre avenir" et nécessitant d'anticiper.

Et je suis naturellement conduit aujourd'hui à établir un lien direct avec le dossier General Electric qui va procéder à la suppression de 1 000 emplois dans le nord-est de notre région.
Bien entendu, nous tenons à exprimer, à juste titre, notre sincère solidarité avec les salariés de cette entreprise mais aussi avec tous ceux qui, indirectement, vont subir les conséquences de cette décision qui perturbe lourdement l'environnement économique et social de notre territoire.
Nous tenons également à affirmer la nécessité d'un maintien et, plus encore, d'un renforcement du potentiel industriel de notre région.
Au-delà de ces considérations, je pense que CESER peut y contribuer concrètement par une réflexion approfondie sur ce sujet.
Le sujet est vaste et je ne suis pas certain que nous puissions efficacement traiter la question de notre avenir industriel au sens large. En revanche, nous pouvons l'affiner afin de dégager des problématiques précises sur lesquelles apporter des préconisations concrètes.
C'est pourquoi, davantage qu'un débat, je vous propose d'organiser, après l'été, un travail collectif de fond. À cette occasion, je souhaite que chacune et chacun s'exprime librement sur ce qui, à son sens devrait être traité par le CESER : est-ce à travers une filière spécifique, à l'image de ce que proposait notre collègue Christine Heuraux ? Est-ce davantage dans une approche territoriale afin d'identifier ce qui fait réussite industrielle sur un territoire, y compris en expertisant des lieux en réussite sur ce sujet ? Est-ce sous l'angle de l'innovation à travers des filières émergentes pour lesquelles notre région disposerait d'atouts particuliers ?
Bref, l'objet n'est pas aujourd'hui d'aller plus dans le détail et j'ai proposé au Bureau réuni vendredi dernier, d'affiner dès septembre l'organisation et le contenu de cette réflexion.
Elle sera l'amorce d'un travail de notre assemblée sur une thématique qu'elle a trop rarement traitée jusqu'alors.

Je terminerai mon propos par une expression davantage personnelle sur le dossier GE…
La question de l'appui des pouvoirs publics, notamment par la mise à disposition d'argent public, à de grands groupes industriels mondiaux doit être reconsidérée. Même si ces aides représentent des montants souvent considérables, elles ne sont pas déterminantes dans la stratégie de ces groupes internationaux dont les capitaux sont sans commune mesure avec les montants octroyés. Sans aller jusqu'à parler d'effet d'aubaine, je pense qu'il nous faut être lucide sur l'impact réel de la contribution publique.
En revanche, la donne est totalement différente pour nos PME-TPE-PMI. Elles sont généralement ancrées dans un territoire, sont confrontées aux problèmes de consolidation de leurs capitaux, de recrutement de personnels qualifiés, d'adaptation des compétences à l'évolution des métiers, de quelque origine qu'ils soient, résultants de la révolution numérique. Et bien d'autres questions encore. Et dans ce cas, l'apport public est réellement déterminant, un effet catalyseur pour conforter et développer nos entreprises sur notre territoire.
Il y a sans doute là matière à développement pour nos travaux à venir. À cet égard, je tiens à souligner l'intérêt majeur que présentent les travaux à venir dans la commission Finances Europe et la commission Formation-Enseignement Supérieur-Recherche ; mais sur un tel sujet ce sont toutes les Commissions qui seront mobilisées : c'est une question bien sûr d'Économie au sens large, mais c'est une question de Territoires, c'est une question de Mobilités, c'est une question de Société. Soyez assuré de ma totale implication pour que notre CESER trouve les angles d'attaque pertinents pour apporter sa contribution au maintien de la richesse industrielle de la Bourgogne-Franche-Comté.

Je vous remercie de votre attention et vous propose d'aborder le premier point de notre ordre du jour. Le sujet est anticipateur puisqu'il pose la question de l'implication de la jeunesse dans l'élaboration de la chose publique. Beau sujet, là aussi en phase complète avec les engagements pris dans notre Projet.

Dominique ROY
Président du CESER Bourgogne-Franche-Comté

Déclarations sur la situation de General Electric

Caroline Debouvry au nom du 1er collège

Ce samedi 22 juin, près de 8 000 personnes défilaient dans les rues de Belfort en manifestation de leur soutien aux salariés de General Electric. L'ensemble des acteurs socio-économiques se sont regroupés sous une banderole commune portant le message :

Moins 1 000 chez GE = moins 2 000 dans nos entreprises.

Le message est clair :
Un plan social c'est toute une économie locale qui le subit.
C'est toute la filière industrielle locale, les prestataires de services, les commerçants, les artisans, les professions libérales qui sont impactés.
C'est aussi l'immobilier qui en paie le prix.
C'est le tissu associatif qui est mis à mal.
C'est l'image et l'attractivité du Nord Franche-Comté qui se ternissent.

Au-delà de la légitimité de ce plan social, au-delà de sa prévisibilité, au-delà des combats syndicaux qui se mènent, notre devoir collectif est de faire vivre ce territoire.

Pour cela, on peut regretter bien des actes passés mais l'heure n'est pas au bilan ou à la recherche de potentielles responsabilités.
L'heure est au rebond.

Le Nord Franche-Comté n'étant pas un territoire d'expertise dans la boule de cristal, il convient modestement d'entreprendre les combats qui paraissent les plus pertinents.

Ceci dit, de multiples paramètres complexifient la prise d'options pertinentes :
· Tout d'abord les traditionnels jeux politiques.
mais aussi :
· La dimension internationale du groupe GE dont les décisions dépendent de paramètres qui dépassent localement voire nationalement : leur vision stratégique, l'effet Trump, la pression des actionnaires, etc.
· La confusion potentielle entre "l'amende de 50 millions" et le plan social.
· La multiplicité des acteurs sans véritable collectif permettant une stratégie partagée.
· La réalité du devenir du marché des turbines à gaz.
· L'impact, ou plus précisément la vitesse de l'impact, que génère l'avancée des énergies renouvelables portées désormais par la volonté citoyenne mais aussi par la rapidité des avancées technologiques.

Ainsi, les enjeux sont colossaux : de la perte d'un savoir-faire mondialement reconnu, à la désertification industrielle d'un territoire en passant par les enjeux de l'autonomie énergétique ; tout cela dans un environnement politique et économique instable.
Dans ces conditions, seules la hauteur, l'analyse et la concertation permettront d'arriver à des choix pertinents.

Gilles Denosjean, au nom du 2e collège

À plusieurs reprises le CESER Bourgogne-Franche-Comté s'est exprimé pour réclamer un contrôle réel, et, peser sur les stratégies des entreprises bénéficiant de financements publics (CICE, CICR, aides régionales….). Force est de constater qu'il n'a pas été entendu : la suppression programmée de 1 050 emplois en France, dont 1 000, sur le site belfortain de General Electric (GE), 792 dans la seule entité turbines à gaz, en apporte une nouvelle preuve.

S'il n'est pas question de revenir ici sur l'historique du rachat de la branche énergie d'Alstom par GE en septembre 2015, après qu'Emmanuel Macron alors ministre de l'Économie ait revu à la baisse les conditions de cette transaction en faveur du groupe américain contre l'engagement de la création de 1 000 emplois en France à l'horizon 2018, retenons tout de même que les signes précurseurs à la situation actuelle n'ont pas été pris en compte par les élus à quelque niveau que ce soit :

Transfert aux États-Unis de la fabrication de 3 des 7 modèles de turbines réalisés à Belfort entre 2016 et 2017.

Suppression de 350 postes (sur un total de 800) à l'usine GE-Hydro Alstom de Grenoble qui produit les turbines des barrages en octobre 2017.
Annonce d'un vaste plan de restructuration visant à recentrer l'entreprise sur l'aéronautique, la santé et l'énergie en novembre de la même année.

Annonce de General Electric que l'engagement de créer 1 000 emplois en France ne sera pas tenu en 2018.

Alors que de nombreux États, la France en premier lieu, s'interrogent sur les choix énergétiques du futur, il est probable que le gaz devrait représenter une composante importante du mix énergétique – d'ailleurs GE reconnaissait récemment un doublement des capacités à l'horizon 2040 – c'est le moment choisi pour l'annonce de ce plan social. Par ailleurs, GE n'a jamais anticipé la montée en puissance des énergies renouvelables.

Ni l'État, ni la Région BFC ne peuvent se contenter d'accompagner la stratégie mise en place par General Electric : fermeture de sites concurrentiels à ceux basés aux États-Unis, accroissement des dividendes versés aux actionnaires.

Pour le CESER BFC, le maintien de l'activité, des investissements pour accroître la production doivent être la priorité des acteurs politiques nationaux et régionaux.

Compléments de présentation de la participation du CESER à la journée du 11 avril 2019 à l'UFR STAPS de Besançon

Par Daniel Boucon. Les parties 1 et 2 sont respectivement développées par Yves Bard et Nadhem Ben Rahma

1- Les participants et la participation

Le nombre significatif des lycéens rencontrés, (prés de 300 en 12 groupes) permet de dégager quelques grandes tendances :

- Sur la forme :

- Il faut faire litière de la vulgate ressassée qui voudrait que la jeunesse se désintéresse de tout, qu'elle soit alternativement – voire simultanément – amorphe ou agressive, qu'elle professe des idées courtes et peu nombreuses, et autres billevesées.
- La participation a été spontanée, souriante, sans obstruction ou discussion de procédure. Il a, certes, fallu "aller chercher" les plus timides et surfer sur des oppositions préexistantes qui trouvaient là un espace d'expression, mais le mode de débat le permettait aisément.
- La règle du jeu a été immédiatement admise, et respectée sans accrocs.

- Sur le fond :

- Les réactions les plus intéressantes ont été très normalement suscitées par les thèmes les plus délibérément provocateurs.
- Les arguments échangés variaient en nature – et parfois en pertinence -, mais pour de très jeunes gens, cueillis à froid, sur un mode opératoire inattendu et des thématiques pas forcément évidentes, nous avons vu s'échanger :
  . des réflexions très solides, dont certaines d'une impressionnante maturité,
  . des prises de positions, au sens propre comme au sens figuré, étayées, argumentées, parfois tout à fait inattendue, du type : "je ne reste pas indécise au milieu, j'ai un pied dans chaque camp" assortie d'une explication tirée au cordeau,
  . une proportion plutôt faible de "prêt-à-dire", visiblement déclinée du mainstream ou des ateliers précédents,
- L'attention et la sensibilité portées aux points de vues opposés a été constante.
- La courtoisie a prévalu en permanence, y compris au cours des échanges les plus musclés.

2- Les pistes susceptibles d'être explorées

Constat : le CESER est inconnu de la totalité des participants. L'exposé de sa composition et de ses missions suscite un intérêt poli : tout est à faire si nous souhaitons établir et pérenniser un contact avec nos concitoyens les plus jeunes.

- Seuls, nous ne parviendrons à rien, les partenariats sont indispensables. Pour cela, nous pouvons :

- Continuer à créer des espaces de rencontres du type CESER des lycéens.
- Surtout, nous saisir de toutes les opportunités, y compris celles qui paraissent au départ éloignées de nos préoccupations directes, comme celle dont nous rendons compte aujourd'hui.
- En étant à l'écoute, éventuellement en émettant nous-mêmes des propositions.
- Dans toute la mesure du possible éviter les "one shoot" les événements sans lendemain, et faire évoluer les contacts initiaux vers des collaborations au long cours, tisser un réseau de relais inscrit dans la durée.

- Faire évoluer nos méthodes :

- Préparer soigneusement en amont les rencontres prévues et à prévoir, en faisant nôtre la formule de Matisse : "je travaille cinq ans, et après j'improvise" pour disposer d'une caisse à outils méthodologique et de contenus.
- Adapter au cas par cas les modalités et les contenus de nos interventions , pour prendre en compte une double réalité :
  . celle du caractère abscons de nos concepts et de notre vocabulaire pour les interlocuteurs visés,
  . celle de l'échec assurée du débat sous sa forme classique.
- Adapter dans le même temps nos propres modalités de travail et notre ton. Faire preuve d'une réactivité sans faille, sortir de notre zone de confort, booster notre métabolisme ; user d'un ton souriant sans rien céder sur l'exigence des contenus.

- Manifester concrètement à nos interlocuteurs la considération que nous leur portons, notamment à travers nos retours et les traces de nos travaux.

- Dans le cas précis, il serait instructif de :

- Faire aux élèves avec qui nous avons travaillé un retour synthétique des arguments, échangés.
- Solliciter, via les enseignants, leurs propres retours sur l'expérience et repérer ceux avec qui un compagnonnage est possible.
- Ébaucher avec les enseignants intéressés la constitution d'un réseau.
- Réfléchir, dés à présent, à la façon de répondre à une future sollicitation de l'Université.

La légitimité et l'utilité du CESE, celle des CESER, sont désormais régulièrement interrogées. La méconnaissance de leurs missions et de l'impact de leurs travaux sert de socle à ces mises en cause. L'information et la conviction des citoyens, et singulièrement des plus jeunes, peut seule faire évoluer cette perception. L'expérience que nous vous rapportons ouvre des pistes. À nous de les explorer… ou pas.

Autosaisine

Jeunes et politiques publiques, osons ensemble !

Pour un dialogue structuré en Bourgogne-Franche-Comté

VOTE : ce rapport a été adopté à l'unanimité.

Propos introductif d'Yves Bard, président de la commission Cadre de vie-Société

Madame la conseillère régionale,
Monsieur le président du CESER,
Chers collègues,
Le rapport d'autosaisine que nous allons vous présenter est un sujet que nous avons estimé important qui prend sa source dans la loi sur l'égalité et la citoyenneté de 2017 qui instaure la mise en place du dialogue structuré. Ce thème a particulièrement attiré notre attention pour plusieurs raisons :
• La première raison est liée aux piliers et fondamentaux de notre instance. Le dialogue structuré réunit à lui seul les axes forts du projet stratégique du CESER. En effet, dans son projet, le CESER a identifié comme fil rouge : "favoriser la participation démocratique de la société civile à la définition puis la mise en œuvre des politiques publiques". Dans ce projet, on peut également y lire un enjeu sur "l'implication des citoyens – et notamment des jeunes - dans la définition puis la mise en œuvre des politiques".
• La seconde raison est liée au contexte social qui traverse notre société : dans un contexte de mouvement social récurent dans lequel la nature du lien entre les citoyens et les politiques est questionnée, travailler avec les jeunes sur des orientations politiques et sociales nous paraît indispensable. Co-construire les politiques publiques permet non seulement de mettre en adéquation les besoins de la population aux actions mais elle renforce également la citoyenneté des jeunes qui y contribuent. Ce sujet n'est pas une nouveauté pour le CESER. Il s'inscrit dans la parfaite continuité de la saisine demandée par la présidente sur "L'innovation démocratique en Bourgogne-Franche-Comté" adoptée en 2016.
• La troisième et dernière raison est la place principale qui est donnée par le législateur au Conseil régional. Parmi ses différentes dispositions, la loi prévoit en effet une place renforcée des Conseils régionaux exerçant le chef filât des thématiques jeunesse. Elle précise également la mise en place d'un dialogue structuré avec les jeunes au niveau régional. Le CESER a rarement l'occasion de se saisir de sujets aussi importants qui ne se sont pas encore traduits en action. Il démarre ainsi sa réflexion sur un terrain vierge lui donnant une ampleur considérable dans le champ des préconisations, sachant par ailleurs que le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté souhaite démarrer une démarche de dialogue structuré.
Face à ces éléments contextuels, nous nous sommes posé les questions suivantes :
Comment renouer le dialogue avec les jeunes pour co-construire les politiques publiques de manière plus efficace ? Le dialogue structuré peut-il être un outil ? Comment l'utiliser dans ce sens ?
Le CESER s'est donc autosaisi de ce sujet. Au démarrage de notre travail, nous pensions proposer une méthodologie de dialogue structuré. Puis au fur et à mesure, il nous est apparu essentiel de ne pas produire un outil clé en main et verrouillé. En effet, un dialogue structuré n'est pas un mécanisme automatique à appliquer, c'est une démarche, un processus qui se construit et qui est propre à chaque région. Ainsi, nous nous sommes davantage orientés vers un document qui auto-interroge les organisateurs pour construire la démarche : identifier les raisons pour lesquelles la région souhaite mettre le dialogue structuré en place, en déceler les enjeux et les intérêts à l'instaurer dans le cadre de sa politique globale, et enfin apporter des conseils méthodologiques, des points d'attention et de vigilance.

La commission s'est d'abord appuyée sur l'expertise des membres du CESER. Plusieurs conseillers ont été sur les méthodes de participation des jeunes au sein de leur organisation. Nous nous sommes également appuyés sur des études statistiques et sur des analyses sociologiques pour comprendre comment dans le contexte actuel de notre société, les jeunes peuvent apporter une contribution aux politiques publiques. Parallèlement, nous avons identifié des expérimentations de dialogue structuré. Sans jamais les considérer comme transposables, nous nous en sommes inspirés pour définir des préconisations propres à la Bourgogne-Franche-Comté.
C'est ce rapport que mes collègues vont vous présenter aujourd'hui. Je tiens vivement à remercier ici l'ensemble des personnes qui ont contribué à ces travaux, tant les intervenants par leur analyse que les conseillers qui, par la richesse des débats, nous ont amenés à voir plus loin qu'une simple méthode de travail. Je tiens particulièrement à remercier Manon Comacle et Nadhem Ben Rahma les rapporteurs de cette autosaisine pour la qualité de leurs propos et pour avoir bousculé notre conventionnalité par des touches intelligentes de fraîcheur et de jeunesse.

Déclarations

Sophie Genelot, au nom du CRAJEP

Les associations de Jeunesse et d'éducation populaire rassemblées au sein du CRAJEP que je représente ici, sont heureuses que le premier projet d'autosaisine soumis à notre assemblée plénière concerne les jeunes et qu'il soit consacré aux démarches qui visent à associer ceux-ci à la définition des politiques publiques menées sur le territoire régional. Le CRAJEP se félicite de l'attention constante que cette assemblée porte à la question de la participation citoyenne dans l'élaboration des politiques publiques puisque ce projet d'autosaisine fait suite aux travaux de la précédente mandature : saisine de la présidente de Région sur l'innovation démocratique en 2016 et initiative du CESER des lycéens en 2017.
Développer des actions, des espaces, des dispositifs dans et par lesquels les enfants et les jeunes peuvent s'exprimer sous de multiples formes et s'engager dans des projets qui les concernent en développant une autonomie et une responsabilité progressive, c'est ce que font les associations d'éducation populaire depuis leurs origines et ce qu'elles continuent de développer en adaptant régulièrement les formes et les modalités de ces actions aux évolutions de notre société.
Aussi sommes-nous particulièrement attentifs à toutes les initiatives qui peuvent améliorer la place faite aux jeunes dans la vie sociale et politique. Chaque fois que des avancées institutionnelles ont été acquises en la matière, nous avons fait en sorte de mettre nos savoir-faire au service de ces évolutions. Cela a été le cas par exemple lors de l'adoption par la France de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant en 1989. Car si celle-ci est désormais assez bien connue du grand public et qu'elle fait l'objet d'une diffusion importante auprès des premiers concernés, à savoir les enfants et les jeunes eux-mêmes, on méconnaît souvent sa partie la plus novatrice. En effet, à côté des droits "protecteurs" qui sont les plus médiatisés, ce texte comporte également des droits moins connus mais bien plus émancipateurs, ceux des articles 13 à 15 : liberté d'expression, de pensée, et d'association. Depuis trente ans nos associations se sont appuyées sur cette partie de la convention pour développer de nombreuses initiatives en créant des dispositifs, des actions, des démarches pédagogiques permettant de faire vivre ces droits au quotidien dans les différents espaces et lieux que nous fédérons (centres sociaux, MJC, foyers ruraux, centres de loisirs et de vacances, chantiers de jeunes, associations de jeunesse…). Nous avons également accompagné certaines collectivités locales qui ont souhaité s'engager dans cette voie, par la création, par exemple, de Conseils municipaux d'enfants ou de jeunes.
C'est donc dans cette même dynamique que nous nous sommes également engagés à soutenir cette nouvelle évolution institutionnelle que constitue le dialogue structuré, impulsé à l'échelle européenne, et que la France a choisi d'instituer au plan local en désignant les Régions comme chef de file.
Cependant, l'expérience nous a appris que pour que ce type de démarche ait une chance d'avoir un impact réel à la fois auprès des jeunes et sur le fonctionnement social, elle ne doit pas rester cantonnée à une sphère restreinte à quelques acteurs "spécialisés", mais être au contraire portée et partagée par le plus grand nombre possible. C'est à cette condition seulement que l'on peut avoir l'espoir que ces démarches s'inscrivent de façon pérenne dans l'espace social et en devienne une modalité de fonctionnement "ordinaire".

Or, c'est justement la diversité et la variété des différents acteurs sociaux représentés au sein de la commission Cadre de Vie et Société qui a permis, grâce à un travail de long terme, de s'approprier les enjeux de ce dispositif institutionnel et d'en définir, pour notre région, des objectifs ambitieux en lien avec un certain nombre de préoccupations communes qui se sont assez rapidement dessinées : souci d'une prise en compte de toute la diversité des jeunesses du territoire régional, volonté d'une participation des jeunes qui ne se résume pas à une simple formulation de propositions mais qui les inscrive dans une démarche de co-construction avec les élus, ambition que ce dispositif soit suffisamment réaliste pour qu'il puisse devenir pérenne.
L'implication de nos deux (jeunes) rapporteurs et le soutien constant du président de notre commission ne sont sans doute pas étrangers à l'engagement progressif mais effectif de l'ensemble des membres de la commission dans ce travail complexe, quelquefois ardu lorsqu'il s'agit de rédiger collectivement un texte aussi volumineux. Mais le résultat est, de notre point de vue, à la hauteur de la qualité des échanges qui ont animé les débats : à la fois exigeant, ambitieux et réaliste.
En mars 2017, lors de l'AGORAJEP organisée par le CRAJEP FC, parmi les 566 jeunes ayant répondu à notre enquête, beaucoup d'entre eux, contrairement aux idées reçues, se déclaraient prêts à s'engager dans le débat public : 63 % d'entre eux souhaitaient un dialogue avec les élus, 21 % demandaient des outils de consultation et 16 % de la formation : "former les jeunes à la politique et former les élus à la jeunesse" disaient-ils.
C'est donc avec un grand enthousiasme que le CRAJEP votera ce projet d'autosaisine qui propose au Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté, des pistes de réflexion et d'action sérieuses et abouties dont nous ne doutons pas qu'il puisse s'en emparer si, comme il nous semble l'avoir compris, il souhaite engager cette démarche au profit des jeunes de notre région et de sa vitalité démocratique : il ne reste plus qu'à oser le faire ensemble…

Nadhem Ben Rahma, au nom de la FAGE

Pour de réelles politiques régionales de jeunesse dans les territoires

Parce que les **moins de 30 ans** représentent 35 % des Français.es, parce qu'ils.elles sont l'avenir mais aussi le présent, parce qu'ils.elles participent déjà aux transitions, **de réelles politiques publiques doivent leur être dédiées**. Les **Régions**, par leurs compétences en termes de transports, formation et insertion professionnelle, construction et entretien des lycées, information à l'orientation et aménagement du territoire, sont **des espaces de dialogue incontournables** pour **améliorer la vie des jeunes** et construire ces politiques publiques dédiées. C'est d'ailleurs dans cet objectif qu'elles ont été désignées comme **"cheffes de file" des questions de jeunesse** depuis la loi Égalité et Citoyenneté (2017).
Dans ce cadre, elles doivent entreprendre plusieurs actions déterminantes comme **organiser les modalités de l'action commune** des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à la politique de la jeunesse ainsi qu'**organiser chaque année un dialogue structuré** entre les jeunes, les représentant.es de la société civile et les pouvoirs publics pour établir les "orientations stratégiques" des politiques jeunesse et **améliorer la coordination entre les différents niveaux** de collectivités et l'Etat.
Plus de **deux ans** après **l'adoption de cette loi, le constat est décevant : seules 5 régions ont mis en place un dialogue structuré,** laissant encore une fois la jeunesse en dehors des priorités des politiques régionales.
C'est pourquoi nos organisations demandent que **les jeunes participent au quotidien et de manière significative à l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques régionales** et qu'ils.elles soient **pris en compte dans toute politique publique régionale**.

Des politiques régionales tournées vers la jeunesse

Nous demandons la mise en place d'une **Clause Impact Jeunesse dans les CESER et Conseils régionaux**. Cette clause d'impact permettrait que chaque projet d'avis, de rapport ou de stratégie prenne en compte les enjeux pour la jeunesse présente et à venir.
Nous souhaitons une **plus grande coordination entre les collectivités territoriales** sur les politiques régionales de jeunesse afin qu'elles soient transversales. Une plus grande coordination doit également se faire avec les acteurs.rices, comme à travers le **Conseil d'orientation des politiques jeunesse régional** du Centre-Val de Loire.

Des politiques régionales de jeunesse co-construites avec les jeunes
Ces politiques régionales de jeunesse doivent être **co-construites avec les jeunes**. Pour cela, nous demandons l'organisation et la mise en place **d'un dialogue structuré au niveau régional** comme prévu dans la loi. Cette méthode vise à **structurer des formes de dialogues existant** en organisant les espaces de débat. Elle pourrait être utilisée au niveau régional, comme c'est déjà le cas dans les Hauts-de-France, la Nouvelle-Aquitaine, la Bretagne, l'Occitanie et en Centre-Val de Loire.
Par ailleurs, nous pensons également nécessaire et indispensable **d'intégrer directement les jeunes** dans les **instances d'élaboration** de décision et de suivi des politiques publiques régionales, à savoir **les Régions et les CESER**. En effet, les Conseils régionaux de jeunes prévus dans la loi Égalité et Citoyenneté n'apparaissent pas comme suffisants et pouvant se substituer au nécessaire dialogue avec les organisations de jeunes.
Des CESER réformés pour de véritables espaces de dialogue et de co-construction des politiques publiques.
Réformer les CESER, c'est permettre **une représentation plus proche de ce que sont les habitant.es de la région**. C'est notamment **y intégrer les jeunes**. Pour cela, nous proposons d'améliorer leur représentation par **l'augmentation du nombre de jeunes de moins de 30 ans** dans les CESER (toutes organisations confondues) et du **nombre de sièges dédiés** aux organisations qui agissent dans le champ de la jeunesse. Cela doit être couplé à une augmentation du **nombre de sièges dédiés aux organisations de jeunes** dirigées par des jeunes (actuellement d'un ou deux par CESER). C'est aussi **intégrer les femmes**, avec le respect de la **parité femmes/hommes** dans le nombre de conseiller.ères mais également dans les rôles de **gouvernance**.
Réformer les CESER, c'est **transformer leurs méthodes de travail** pour les rendre plus efficients dans leurs missions. Pour cela, il convient de permettre **la participation des citoyen.nes** aux travaux *(à travers l'utilisation de plateformes de participation, de tirage au sort de citoyen.nes comme envisagé dans la réforme annoncée du CESE ou encore de saisine des CESER par pétition numérique)* et la prise en compte des **enjeux de long terme** par des **partenariats avec des organismes de recherche** et une **démarche prospective poussée**. Dans cet objectif, les conseiller.ères doivent être formé.es dès leur arrivée au fonctionnement des institutions et à la prise de parole entre autres. Enfin, afin de favoriser les **relations entre les CESER et le CESE**, une **conférence annuelle** pourrait être organisée pour articuler les travaux de ces institutions.

Marie-Caroline Godin, en tant que personnalité qualifiée

Je remercie le groupe pour son travail et son engagement dans la rédaction de cet avis.
Ceci étant, je regrette de ne pas y trouver de réponses claires aux besoins de l'ensemble des jeunes de Bourgogne-Franche-Comté.
Les constats ne sont, à mes yeux, que trop évidents et les propositions trop peu percutantes et innovatrices pour permettre aux jeunes et à leurs paroles de trouver leurs places dans notre société et dans nos institutions.
Je regrette également que cet avis ait été dirigé et rédigé uniquement par des organisations dédiées à la jeunesse et que la parole n'ait été que trop peu laissée aux autres membres de la commission Cadre de Vie, sans doute capables d'apporter un œil extérieur et nouveau sur la question de la jeunesse.

Avis

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

VOTE : Ce rapport a été adopté à l'unanimité.

Propos introductif par Françoise Bévalot, animatrice du groupe de travail "SRADDET"

L'assemblée plénière du Conseil régional se prononcera le 28 juin sur un "SRADDET inachevé" pour reprendre l'expression de Monsieur Houlet lors de sa récente intervention devant les Personnes Publiques associées. Ce n'est, qu'après enquête publique et consultations, que sera soumise la version finale sur laquelle le CESER aura à se prononcer.

Un SRADDET inachevé, dans une version diffusée le 12 juin, date peu compatible avec le cahier des charges arrêté par le CESER pour que soit produit dès le 15 juin, un avis largement et sérieusement travaillé.

Ainsi, l'avis qui vous est soumis porte sur la version VO, antérieure à celle du 12 juin. Cet avis est à considérer comme une étape, le CESER aura à se prononcer sur le SRADDET dans sa version finale courant 2020.

Pour cet avis, le choix a été fait de privilégier l'expression des actuelles commissions plus que de multiplier les références aux travaux antérieurs du CESER, même si les travaux en lien avec les préoccupations du SRADDET ont été un appui à la réflexion.

Cette démarche devait, en effet, permettre avant toute chose à chacun des conseillers CESER de s'exprimer.

Nous avons choisi d'organiser ce rapport en 4 parties :

- Une présentation du cadre juridique, du contexte et des enjeux du SRADDET BFC pour faciliter la compréhension.
- Des propositions transversales structurées autour de 6 items.
- Les contributions des commissions détaillées objectif par objectif.
- Une synthèse en quelques pages pour le lecteur impatient ou pressé.

Il va de soi que nous ne sommes pas entrés dans des débats entre écologie et environnementalisme, il s'agit là d'un projet d'avis dans lequel nous formulons des interrogations sur des volets indissociables du SRADDET voulu en Bourgogne-Franche-Comté comme schéma des transitions.

Avant de passer la parole à Vincent Delatte que je remercie d'avoir accepté de rapporter ces travaux, je tiens à remercier l'ensemble des conseillers pour leurs contributions, les membres du groupe qui ont travaillé à mes côtés avec passion et un merci plus particulier à Frédéric qui nous a accompagnés avec l'efficacité qu'on lui connaît.

CESER
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

AVIS sur le **SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT, DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES (SRADDET)** de Bourgogne-Franche-Comté

Séance plénière du **25/6/2019**

sommaire

Le SRADDET : cadre juridique, contexte et enjeux

Un cadre juridique limitatif 3
Le SRADDET, un nouvel exercice pour la Région 4
Des enjeux qui se confirment 9
Des enjeux insuffisamment pris en considération 10

Les propositions transversales

Une vision, une volonté, une ambition à affirmer 11
Une gouvernance à organiser 13
Des moyens à engager au regard des ambitions 15
Des modalités d'évaluation, de suivi et des points d'étape à définir 15
Un modèle de gouvernance, de développement et d'organisation territoriale à co-construire 16
Pour une stratégie volontariste de coopérations interrégionales et transfrontalière franco-suisse 17

Expressions des commissions relatives aux 35 objectifs et aux règles de prescriptivité associées 19

Synthèse de l'avis 47

Groupe de travail SRADDET 50

Règlementation relative au SRADDET (extraits) 50

Déclarations 53

Avis sur le **Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** de Bourgogne-Franche-Comté

Rapporteur : Vincent Delatte

Le SRADDET : CADRE JURIDIQUE, CONTEXTE ET ENJEUX

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a institué un nouveau **schéma**, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

La législation prévoit qu'un **projet de schéma soit arrêté par le Conseil régional** avant d'être soumis à enquête publique. À ce titre, le projet de "SRADDET de Bourgogne-Franche-Comté – ICI 2050" sera soumis à l'assemblée délibérante des 27, 28 juin 2019. Afin d'anticiper cette échéance, et en vue d'enrichir ce projet, la Région BFC avait mis à la disposition des acteurs concernés - depuis février 2019 - **un SRADDET V0**, document provisoire résultant d'un processus de co-élaboration engagé depuis 2017.

Le présent avis a été établi à partir d'une analyse du SRADDET V0.

1. Un cadre juridique limitatif

Les principales dispositions juridiques relatives au SRADDET sont les suivantes :

Selon la législation (article L.4251-1 du Code général des collectivités territoriales, CGCT) :

- Le SRADDET *"fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets"*, soit onze thématiques auxquelles la Région BFC a choisi d'en ajouter une douzième (le numérique).

- *"Le schéma peut fixer des objectifs dans tout autre domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la Région détient, en application de la loi, une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation et que le conseil régional décide de l'exercer dans le cadre de ce schéma, par délibération prévue à l'article L.4251-4. Dans ce cas, le schéma tient lieu de document sectoriel de planification, de programmation ou d'orientation. Pour les domaines dans lesquels la loi institue un document sectoriel auquel le schéma se substitue, ce dernier reprend les éléments essentiels du contenu de ces documents"*.

- *"Des règles générales sont énoncées par la région pour contribuer à atteindre les objectifs (...) sans méconnaître les compétences de l'État et des autres collectivités territoriales. Ces règles générales peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional. Sauf dans le cadre d'une convention conclue en application de l'article L. 4251-8, elles ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente"*. Ces règles générales sont regroupées dans le fascicule du SRADDET.

Selon la réglementation (articles R.4251-4 à R.4251-12 du CGCT) :

- Des règles doivent obligatoirement être édictées dans les domaines relatifs aux déchets, à la biodiversité, aux infrastructures de transport, à l'intermodalité, au développement des transports, et au développement des énergies renouvelables et de récupération ; qui plus est, pour ces domaines, les règles édictées doivent porter sur des sujets très précis, qui ne recouvrent pas la totalité du domaine considéré.

- Pour les autres domaines du schéma, l'édiction de règles est à la discrétion de la Région.

Le CESER prend acte du caractère technique et règlementaire des SRADDET, qui conditionne fortement l'analyse et l'appréciation que l'on peut faire de ces schémas et de leur portée :
- Le contenu d'un SRADDET est très encadré par la réglementation. Ce schéma n'a donc pas vocation à aborder toutes les thématiques dont certaines sont pourtant déterminantes pour l'aménagement des territoires, comme par exemple la thématique "Économie".
- Seules certaines des onze thématiques doivent obligatoirement faire l'objet de règles, ce qui limite particulièrement le périmètre de prescriptivité du schéma. Qui plus est, ces règles doivent porter sur des sujets précis et délimités par la réglementation [voir l'encadré ci-dessous qui illustre ce point pour la thématique "Infrastructures de transport"]. Pour autant, le CESER s'interroge sur le fait que plusieurs objectifs ne soient pas assortis de règle(s).
- Les règles ne peuvent pas augmenter les dépenses locales. Ceci limite considérablement les possibilités d'action des Régions et implique de co-construire les règles avec les acteurs locaux. De plus, on peut penser que des règles trop contraignantes pourraient ultérieurement être invalidées au regard de ce motif budgétaire.

Compte tenu de ces contraintes juridiques, il apparaît que le SRADDET a davantage vocation à fixer un cap, une trajectoire de changement dans laquelle les acteurs se reconnaissent et se mobilisent collectivement pour agir (ce point sera davantage développé dans la deuxième partie du présent avis).

Une illustration de la complexité juridique des SRADDET : les infrastructures de transport

Ce qu'impose la règlementation :

Les infrastructures de transport doivent obligatoirement faire l'objet de règles, mais "uniquement" sur les deux sujets suivants :
- Les infrastructures **nouvelles** relevant de la compétence de la Région.
- Les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des **itinéraires d'intérêt régional**. Ces itinéraires sont pris en compte par le Département, dans le cadre de ses interventions, pour garantir la cohérence et l'efficacité du réseau routier ainsi que la sécurité des usagers.

Ce que prévoit le fascicule des règles du SRADDET BFC :

La règle proposée est la suivante : "Les itinéraires du réseau routier d'intérêt régional (RRIR) sont identifiés dans les documents de planification (Scot, PNR, PLUI, PDU, PCAET)".

La seule lecture de l'énoncé "Infrastructures de transport" pourrait laisser croire que le SRADDET peut porter de nombreux objectifs de moyen/long terme en la matière. **Dans les faits, la réglementation resserre très fortement la portée du SRADDET ;** ce qui est logique du fait que le thème "Infrastructures de transport" fait déjà l'objet d'autres modalités de gouvernance et de financement. À ce titre, le SRADDET BFC mentionne que :
- le RIRR pourra faire l'objet de révisions indépendantes au SRADDET en fonction de la réalisation des projets d'infrastructures (cf objectif 21),
- le RIRR est un support pour la négociation des travaux à envisager dans les prochains CPER [cf. objectif 21].

Dit autrement, le SRADDET ne constitue pas l'alpha et l'oméga de la politique "Infrastructures de transport" qui fait déjà l'objet d'un cadre stratégique spécifique ayant vocation à s'articuler avec le SRADDET (et vice versa).

Une approche similaire pourrait être faite avec les onze autres domaines du schéma, afin de bien resituer le SRADDET dans un contexte plus large d'action publique.

2. Le SRADDET, un nouvel exercice pour la Région

• Le SRADDET est un outil plus large que le SRADDT

Le SRADDT (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) est un outil dont le **rôle est de fixer "les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional".**

Le SRADDET intègre plusieurs schémas régionaux afin de créer **un unique schéma** et doit donc impérativement traiter **les thématiques** de l'aménagement, de l'égalité des territoires, de l'intermodalité et des transports, du climat, de l'air, de l'énergie, de la protection de la biodiversité, de la prévention et de la gestion des déchets [cf supra 1.1]. De plus, le SRADDET comporte une **dimension prescriptive** que le SRADDT n'avait pas.

• **Les SRADDT de Bourgogne et de Franche-Comté**

Il y a une forte cohérence entre les deux SRADDT même si le vocabulaire et les expressions sont différents et si l'articulation de la stratégie régionale est présentée autrement : trois orientations en Bourgogne pour douze orientations stratégiques en Franche-Comté.

LE SRADDT DE BOURGOGNE

La Région Bourgogne a engagé en janvier 2013 l'élaboration d'un nouveau SRADDT qui a été adopté fin 2014. Il constitue un cadre stratégique à l'horizon de 2030. Le SRADDT Bourgogne est structuré en **trois orientations** :

- **Une région polycentrique, des territoires solidaires :** l'objectif est de mettre en place une organisation spatiale qui valorise le maillage de pôles et leurs mises en réseau, une logique de fonctionnement en systèmes territoriaux et l'émergence de stratégies et coopérations communes à l'échelle d'espaces (régionaux et interrégionaux) à enjeux spécifiques.
- **Vivre, habiter et travailler en Bourgogne :** pour cela, il faut mieux articuler l'accueil de populations, la création de richesses, la valorisation du cadre de vie et les ressources économiques déjà présentes sur les territoires.
- **Une gouvernance refondée, de nouvelles échelles stratégiques :** il est nécessaire de repenser les modes de gouvernance pour plus d'efficacité et de transparence, de promouvoir des approches plus souples, laissant une large part à l'innovation et à l'initiative des acteurs du territoire. Ces nouvelles approches doivent par ailleurs prendre appui sur les démarches de coopération déjà engagées sur les territoires, notamment à travers les territoires de projet ou les démarches de planification.

LE SRADDT DE FRANCHE-COMTÉ

La Région Franche-Comté a lancé en 2011 l'actualisation de son SRADDT. Il a été adopté en décembre 2013. Le SRADDT a été adossé à une démarche prospective "Franche-Comté 2040". **Quatre valeurs collectives fondent le projet :**

- **La région plurielle :** la diversité des territoires de la Franche-Comté constitue une valeur distinctive à valoriser.
- **La région productive :** le renforcement du positionnement économique de la Région doit se réaliser sur la base de stratégies coordonnées appuyées sur les filières clés.
- **La région qualité :** il s'agit de préserver et capitaliser l'excellence du cadre de vie et des espaces naturels. Il s'agit également de valoriser le capital industriel, artisanal, agricole et forestier, le capital humain et le patrimoine, de faire des traditions solidaires et coopératives un vecteur d'image et d'identité.
- **La région ouverte :** le défi de l'ouverture du territoire vers les espaces extérieurs pour construire les coopérations avec les espaces proches, pour relever le défi de l'ouverture.

Le SRADDT de Franche-Comté propose 12 orientations stratégiques organisées en 4 points qui renvoient à chacune des 4 valeurs collectives :

1 • Les orientations pour unir nos forces et assembler nos différences

ORIENTATION 1 ▪ Renforcer la capitale régionale et les espaces métropolisés comme moteur du développement régional

ORIENTATION 2 ▪ Affirmer le rôle pivot des villes et leur conférer un rôle d'entraînement des espaces ruraux

ORIENTATION 3 ▪ Donner toute leur place aux espaces ruraux et renforcer les coopérations entre ces espaces et les espaces urbains

2 • Les orientations pour affirmer notre vocation productive

ORIENTATION 4 ▪ Structurer, ancrer et développer les filières régionales historiques ou nouvelles

ORIENTATION 5 ▪ Offrir aux entreprises et aux entrepreneurs les conditions d'un développement ambitieux

ORIENTATION 6 ▪ Impulser et coordonner un développement territorial durable

3 • Les orientations pour asseoir davantage notre développement sur nos biens collectifs

ORIENTATION 7 ▪ Préserver et valoriser des fonctions écologiques et patrimoniales, et assurer notre avenir énergétique

ORIENTATION 8 ▪ Accélérer une montée en qualité des projets d'aménagement et de développement

ORIENTATION 9 ▪ Renouveler l'urbanité au service de villes renforcées

4 • Les orientations pour relever le défi de l'ouverture

ORIENTATION 10 ▪ Renforcer le dialogue sur un axe Rhin-Rhône
ORIENTATION 11 ▪ S'appuyer sur les dynamiques en cours avec la Suisse pour renforcer l'organisation du système transfrontalier
ORIENTATION 12 ▪ Développer les relations interrégionales en s'appuyant sur les territoires qui entretiennent des relations avec leurs voisins au-delà des limites régionales

ANALYSE COMPARÉE DES 2 SRADDT

Cette analyse montre plusieurs enjeux communs et des points de cohérence.
Les enjeux d'organisation spatiale et de fonctionnement des systèmes territoriaux sont très marqués dans les deux documents. Le SRADDT Bourgogne précise en outre la hiérarchie des pôles et des investissements à soutenir dans les différentes catégories de pôles.
Les enjeux de gouvernance des territoires et de choix des bonnes échelles stratégiques se rejoignent dans l'orientation 3 de Bourgogne et dans les trois dernières orientations de Franche-Comté. Cet enjeu se trouve également dans l'orientation 8 de Franche-Comté. Dans les deux documents, la nécessité de renforcer l'axe Dijon–Besançon est mise en avant.
À cet égard, cette notion du défi d'ouverture sur les régions proches est nettement plus marqué dans le SRADDT Franche-Comté alors que le SRADDT Bourgogne met en avant la volonté de mettre en place un modèle d'organisation territoriale et la promotion de nouvelles échelles autour de 5 grands espaces pour amener les acteurs à réfléchir, travailler et mettre en place des solutions adaptées à ces enjeux communs.

Les enjeux de qualité du cadre de vie, du patrimoine et de l'environnement sont très présents dans les deux SRADDT ; de même les enjeux de développement économique durable à travers l'économie productive et l'économie résidentielle. Toutefois, il y a des spécificités qu'on ne retrouve que dans un seul SRADDT. La Bourgogne met en avant la formalisation d'une politique d'accueil s'appuyant sur la diversité des territoires et des stratégies locales tandis que la Franche-Comté met en avant l'optimisation du système de recherche pour faire de l'innovation le réacteur de l'économie.

• Analyse comparée du SRADDET avec les deux SRADDT

Le SRADDET est organisée en trois axes. L'axe 2 est le plus proche des deux SRADDT ; l'axe 1, le plus original.

L'AXE 1 DU SRADDET "ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS" PORTE TOUT PARTICULIÈREMENT LES NOUVEAUX CHAMPS OBLIGATOIRES DU SCHÉMA

C'est la conséquence de l'inclusion dans le SRADDET du Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE), du Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) ou des schémas sectoriels, dont le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE). Par conséquent, il est beaucoup plus riche sur ce thème que ne l'était chacun des deux SRADDT de Bourgogne et de Franche-Comté. C'est donc l'axe le plus original par rapport aux deux SRADDT.

Ainsi l'orientation 1 ▪ Inscrire la stratégie régionale dans une dimension globale et transversale approfondit de manière plus précise des orientations qui restaient esquissées dans les 2 SRADDT, comme l'accompagnement aux mutations nécessaire à l'adaptation au changement climatique (objectif 1), le développement d'une stratégie économe des ressources (objectif 2) ou la mobilisation des citoyens autour des transitions (objectif 4). Certes la transition énergétique avec la valorisation du potentiel d'énergie renouvelable (en lien avec le SRCAE), la préservation des milieux naturels et des fonctions agroécologiques associées (en lien avec le SRCE) ou l'adaptation aux changements climatiques et aux risques étaient déjà affichés dans les orientations du SRADDT Franche-Comté. Cette dimension était plus ramassée dans le SRADDT Bourgogne autour de la valorisation des ressources locales dans le cadre de la transition énergétique (en lien avec le SRCAE) ou de la conciliation du développement avec le maintien des équilibres environnementaux en lien avec la gestion de "la trame verte et bleue", de l'économie circulaire et de leur prise en compte dans les démarches de planification spatiale.

Dans le SRADDET, l'accent est clairement mis sur des thèmes qui n'étaient quasiment pas évoqués dans ces deux schémas, comme la préservation de la qualité de l'eau et sa gestion de manière économe (objectif 3).

L'orientation 2 ▪ Réussir la transition écologique pour tendre vers une région à énergie positive et zéro déchets aborde des thèmes non couverts dans les SRADDT de Bourgogne et de Franche-Comté ou est beaucoup plus précise dans les objectifs poursuivis.

À titre d'exemple, les deux premiers objectifs "généraliser les démarches territoriales stratégiques d'habitat et de gestion économe de l'espace" (objectif 5) et "généraliser les approches territoriales de la transition énergétique" (objectif 6) sont traduits dans des ambitions plus précises que dans les SRADDT, tel l'objectif de zéro artificialisation des terres agricoles (à travers, les SCOT ou PLUi) ou la couverture intégrale du territoire par des démarches de transition énergétique (PCAET) à l'horizon 2050. C'est une sorte d'extension généralisée de l'orientation 8 du SRADDT de Franche-Comté "Accélérer une montée en qualité des projets d'aménagement et de développement".

Il en est de même pour la majorité des autres objectifs de cette orientation qui sont esquissés dans les deux SRADDT et bien mieux précisés dans le SRADDET :
- **Objectif 7** ▸ Concilier biodiversité et aménagement dans les documents d'urbanisme infrarégionaux.
- **Objectif 9** ▸ Atteindre un parc de bâtiments performants énergétiquement et responsable en matière environnementale. Cet objectif fait l'objet d'un chapitre spécifique dans le SRADDT de Bourgogne, qui outre la rénovation et l'amélioration de la performance énergétique, aborde le sujet habitat sous des angles différents : accompagner la structuration des territoires en matière d'aménagement et d'habitat (formalisation de stratégies territoriales de l'habitat) et renforcer l'attractivité du parc de logement régional (remise sur le marché des logements vacants déqualifiés, maintenir et/ou renforcer les services, commerces et équipement de proximité…).
- **Objectif 10** ▸ Aller vers une optimisation de l'empreinte énergétique dans les mobilités.
- **Objectif 11** ▸ Accélérer le déploiement des énergies renouvelables en valorisant les ressources locales.
- **Objectif 13** ▸ Préserver et restaurer les continuités écologiques (réservoirs et corridors).

Par ailleurs, les objectifs 8 (Prendre en compte l'enjeu sanitaire lié à la qualité de l'air à tous les niveaux de décision), 12 (Déployer la filière hydrogène comme solution de mise en œuvre de la transition énergétique), 14 (Mobiliser l'ensemble des acteurs pour tendre vers une région zéro déchet), 15 (Réduire, recycler, valoriser au mieux les déchets), 16 (Organiser le traitement des déchets à l'échelle régionale, en intégrant les objectifs de réduction et de valorisation, et le stockage) n'apparaissent pas dans les deux SRADDT. Notamment parce que les objectifs 14 à 16 correspondent à l'intégration du Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) qui ne relevait pas du SRADDT.

L'orientation 3 ▪ Inventer les nouvelles transitions avec l'ensemble des territoires comprend **deux objectifs.** L'objectif 17 "Accompagner les citoyens et les acteurs régionaux dans leur transformation numérique en plaçant le citoyen au cœur de la démarche" est très lié à l'aspect usage de la SCoRAN (Stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique). Ce sujet était abordé de manière secondaire dans les SRADDT des 2 régions essentiellement sous l'angle infrastructures numériques et en se référant au SCoRAN des deux régions antérieures. L'objectif 18 "Renouveler le modèle d'urbanisme pour une qualité urbaine durable" était clairement intégré dans les 2 SRADDT, notamment dans celui de Bourgogne qui consacre un volet spécifique au sujet de l'habitat [cf supra].

L'AXE 2 "ORGANISER LA RÉCIPROCITÉ POUR FAIRE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES UNE FORCE POUR LA RÉGION" COMPREND DES THÈMES DÉJÀ TRÈS PRÉSENTS DANS LES 2 SRADDT DE B ET FC. C'EST L'AXE QUI EST LE PLUS PROCHE DES 2 SRADDT

L'orientation 4 ▪ Garantir un socle commun de services aux citoyens sur les territoires comprend **5 objectifs** dont les principes figurent déjà de manière claire dans les deux SRADDT. L'intérêt du SRADDET est de détailler assez souvent de manière précise les objectifs opérationnels poursuivis.
- **Objectif 19** ▸ Contribuer à un accès équitable de la population aux services et équipements de base ; cet objectif propose par exemple de s'appuyer sur chacun des 8 schémas départementaux d'amélioration et d'accessibilité des services au public et souhaite impulser une convergence de ces schémas.
- **Objectif 20** ▸ Accélérer le déploiement des infrastructures numériques (très haut débit, téléphonie mobile…). L'objectif s'appuie sur les objectifs du plan Très Haut Débit et sur la SCoRAN en cours d'actualisation.

- Objectif 21 ▸ Construire un réseau d'infrastructures qui réponde aux besoins des usagers. Dans cet objectif sont fixés des aspects très opérationnels sur les mobilités, le ferroviaire, le désenclavement des territoires…

- Objectif 22 ▸ Garantir la mobilité durable partout et pour tous, avec le bon moyen de transport, au bon endroit, au bon moment.

- Objectif 23 ▸ Redynamiser les centres-villes et centres-bourgs par une approche globale ; cet objectif reprend des objectifs opérationnels qui figuraient déjà dans les 2 SRADDT (inciter les EPCI à conduire une stratégie globale de revitalisation, faire du cœur de ville des stratégies des territoires, interroger le traitement de la vacance sur les territoires, laisser la place à l'initiative et à l'expérimentation).

L'orientation 5 ▪ Susciter les stratégies de développement spécifiques des territoires comprend **3 objectifs** très présents dans les deux SRADDT et liés au SRDEI, désormais SRDEII :

- Objectif 24 ▸ Identifier des filières à potentiels et piloter leurs stratégies de développement à l'échelle régionale ; cet objectif est la reconduction de ce qui existe dans les 2 SRADDT, par exemple l'orientation 4 du SRADDT de Franche-Comté ou la partie "des territoires au service de la création de richesses" dans la 2e orientation du SRADDT de Bourgogne.

- Objectif 25 ▸ Renforcer la capacité des territoires à définir leurs stratégies de développement. Même remarque que pour l'objectif 24.

- Objectif 26 ▸ Articuler les stratégies de développement régionales et locales. Cet objectif se retrouve pleinement dans l'orientation 3 du SRADDT de Bourgogne et dans une certaine mesure dans les trois premières orientations du SRADDT de Franche-Comté.

L'orientation 6 ▪ Accompagner les territoires de Bourgogne-Franche-Comté dans des relations de réciprocité comprend 2 objectifs qui sont déjà très développés dans les 2 SRADDT car au cœur des politiques d'aménagement du territoire.

Les objectifs 27 "Faciliter les échanges d'expériences, la coopération et la mutualisation entre les territoires infrarégionaux" et 28 "Renforcer le caractère multipolaire de la région en s'appuyant notamment sur un réseau de villes petites et moyennes" correspondent bien à l'orientation 1 du SRADDT de Bourgogne. Celui-ci, "une région polycentrique, des territoires solidaires" a pour objectif de mettre en place une organisation spatiale qui valorise le maillage de pôles et leurs mises en réseau, une logique de fonctionnement en systèmes territoriaux et l'émergence de stratégies et coopérations communes à l'échelle d'espaces (régionaux et interrégionaux) à enjeux spécifiques. Toutefois le SRADDT de Bourgogne portait la promotion cinq "espaces à enjeux" correspondant à de nouvelles échelles de travail et de réflexion des acteurs pour mettre en place des solutions adaptées à des enjeux communs. Ces espaces à enjeux ne sont pas reconduits dans le SRADDET. Ces deux objectifs correspondent bien également aux trois premiers objectifs du SRADDT de Franche-Comté.

L'AXE 3 "CONSTRUIRE DES ALLIANCES ET S'OUVRIR SUR L'EXTÉRIEUR" COMPREND À LA FOIS DES THÈMES DÉJÀ PRÉSENTS DANS LES DEUX SRADDT ET D'AUTRES NOUVEAUX

L'orientation 7 ▪ Consolider les fonctions métropolitaines de la région comprend **deux objectifs qui figurent dans leur principe au sein des deux SRADDT de Bourgogne et Franche-Comté.** Les objectifs 29 "Favoriser le maintien ou le développement d'équipements d'intérêt régional" est un peu plus précis que les 2 SRADDT dans le soutien aux grands équipements d'intérêt régional qui en tant que tel n'était pas un objectif identifié dans le SRADDT de Franche-Comté mais figurait indirectement dans le SRADDT de Bourgogne. L'objectif 30 "Amplifier le rayonnement des fonctions contribuant au fait métropolitain" se retrouve très clairement dans l'orientation 1 du SRADDT de Bourgogne et l'orientation 1 du SRADDT de Franche-Comté. Le SRADDET souligne également dans cet objectif le soutien au dynamisme de l'arc métropolitain régional du sud de la Saône et Loire au nord Franche-Comté. Cet espace "arc urbain" dans sa partie bourguignonne est dans le SRADDT Bourgogne un des cinq "espaces à enjeux" évoqués dans l'alinéa précédent pour l'orientation 6.

L'orientation 8 ▪ Soutenir les échanges et réciprocités avec les territoires voisins comprend **deux objectifs.** L'objectif 31 "Encourager les coopérations entre les territoires de franges et leurs voisins" est une présentation novatrice de sujets figurant dans les 2 SRADDT, avec l'accompagnement de territoire d'interface, l'encouragement de dispositifs permettant une continuité de l'aménagement et de l'organisation de bassins de vie sur les territoires de franges, le soutien aux échanges entre acteurs, les coopérations avec les autres régions et à des modes de gouvernance adaptée.

L'objectif 32 "Initier ou soutenir des projets interrégionaux structurants" aborde un engagement de la région qui ne figure pas dans les deux SRADDT aux politiques de coopération interrégionale type plan Fleuves (Rhône, Loire) ou conventions de massif (Jura, Vosges et Massif Central).

L'orientation 9 ▪ Renforcer les réseaux et les coopérations qui inscrivent la Bourgogne-Franche-Comté aux niveaux national et international comprend trois objectifs qui ne sont pas en tant que tel abordé dans les 2 SRADDT :
- L'**objectif 33** ▸ Consolider les connexions des réseaux de transports régionaux aux réseaux nationaux et internationaux est centré sur le ferroviaire.
- L'**objectif 34** ▸ Préserver et restaurer les continuités écologiques au-delà des frontières régionales.
- L'**objectif 35** ▸ Impulser des dynamiques de coopération et de rayonnement aux niveaux européen et plus largement international.

3. Des enjeux qui se confirment

Le diagnostic du SRADDET met en avant plusieurs éléments clefs qui caractérisent la Bourgogne-Franche-Comté :

- La Bourgogne-Franche-Comté est une région multipolaire au profil plutôt rural.

- Les territoires de la région sont marqués par une diversité de trajectoires précieuse pour la région, mais qui nécessite des logiques de réciprocités territoriales à renforcer.

- La Bourgogne-Franche-Comté est une région au cadre de vie de qualité avec une richesse patrimoniale naturelle et culturelle à préserver et caractérisée par des fonctions productives agricoles, forestières et industrielles.

- La région se caractérise par un profil économique plus productif que la plupart des autres régions de France métropolitaine avec des productions bien typées.

- La solidarité et les coopérations sont ancrées dans les pratiques des habitants de la région ce qui contribue au riche potentiel de développement économique dont il convient de garantir la durabilité.

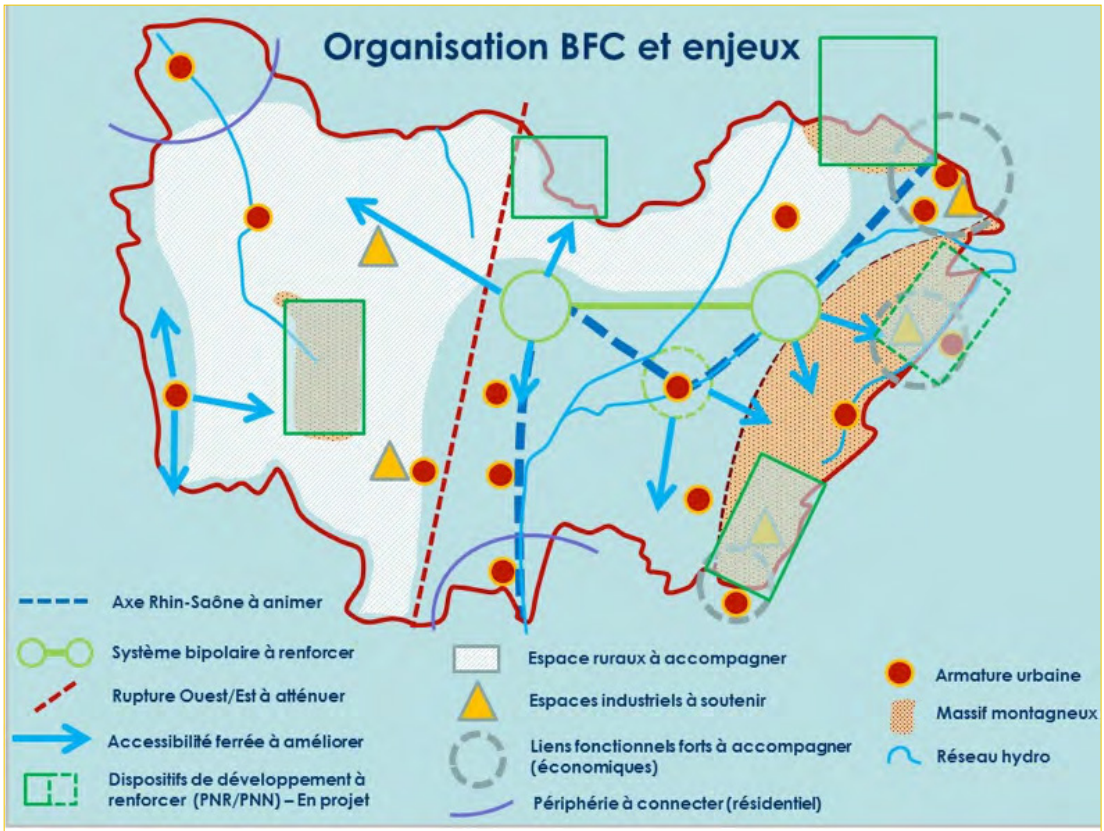
- La Bourgogne-Franche-Comté est marquée par sa position géographique de carrefour privilégiée et par la présence de cinq voisins (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Grand Est, Ile de France, et Suisse) qui exercent sur ses franges des influences diverses qui mériterait d'être davantage exploitée pour accroître la valeur ajoutée.

- Le partage des fonctions métropolitaines spécifique à la région suppose l'affirmation d'un réseau fondé sur les coopérations entre les pôles urbains.

Il ressort une idée nouvelle et essentielle : certains handicaps historiques mentionnés dans le diagnostic, peuvent aujourd'hui devenir des atouts dans le contexte du changement climatique. À partir de ce diagnostic, le CESER tient à souligner les principaux enjeux qui doivent selon lui guider l'élaboration du SRADDET BFC :

• Une organisation spatiale qui se confirme…
- Un axe Rhin-Saône qui domine.
- Une diagonale du vide en déprise.
- Des espaces industriels en difficulté/restructuration.
- Des périphéries sous influence.
- Une dichotomie Ouest/Est très marquée.
- La proximité/distance des anciennes capitales.

• Des enjeux à ne pas manquer
- Garantir les coopérations entre les pôles urbains sur un axe Rhin-Saône.
- Soutenir la diversité des trajectoires territoriales.
- Assumer une région préservée à faible dynamique de population.
- Accompagner les espaces ruraux et favoriser les innovations sociales.
- Soutenir les espaces industriels en difficulté.
- Créer des centralités périphériques"accompagnées".
- Être un laboratoire expérimental articulant et liant à différentes échelles, recherche, innovation, formation, entreprises et société civile, dans la perspective d'un "franchissement de la transition énergétique".



4. Des enjeux insuffisamment pris en considération

Le CESER estime que certains enjeux sont insuffisamment pris en considération par la Région, plus particulièrement en ce qui concerne les points suivants :

- La situation de l'ouest de la région ; le SRADDET doit porter une attention toute particulière à cette fracture est-ouest.
- La ruralité ne ressort en rien comme une composante essentielle de l'identité régionale.
- Le vieillissement de la population dans certains territoires ruraux n'est pas assez mis en avant malgré des enjeux importants (ex : accès aux services de santé).
- Une description et une analyse des actions d'innovation sociale existantes ; ceci pèse sur la compréhension de la gouvernance et des jeux d'acteurs sous-jacents ; la Région entend en effet s'appuyer sur ces actions innovantes pour mettre en œuvre sa stratégie globale du SRADDET [cf. "S'appuyer sur le potentiel des territoires"].
- La robotique et l'intelligence artificielle ; elles vont transformer en profondeur les territoires dans les années à venir (impacts sur l'économie, la localisation des activités, l'emploi, les compétences…) ; cette problématique réinterroge plus globalement la "valeur travail" dans notre société. Elle est complémentaire de la problématique "numérique" à proprement parler.
- Le rôle de l'Université au sens large du terme, incluant formation, recherche et innovation, dans la perspective, pour la région, de s'affirmer comme un laboratoire de la transition énergétique.

LES PROPOSITIONS TRANSVERSALES DU CESER

Les six commissions du CESER ont conduit un travail d'analyse prenant appui sur les précédents travaux en lien avec les douze thématiques du SRADDET Bourgogne-Franche-Comté. Cette réflexion a privilégié une approche objectif par objectif, chaque commission portant une attention particulière aux thématiques relevant de son champ d'exercice tout en permettant à chaque conseiller de s'exprimer sur la globalité du projet. Les contributions qui résultent de cette démarche constituent le matériau de base de l'avis du CESER. Elles figurent dans la troisième partie de l'avis, telles qu'elles ont été exprimées par les commissions.

Elles sont précédées de la présente deuxième partie, organisée selon six items transversaux [points 1 à 6 suivants].

1. Une vision, une volonté, une ambition à affirmer

• Un projet global visant l'attractivité et la résilience des territoires

La stratégie du SRADDET se base sur une attractivité qualitative et différentielle. A ce titre, la Région indique les éléments suivants :
- Le projet qualitatif et différentiel porte une ambition forte pour le territoire régional et s'inscrit dans un temps long (2050). L'intention et les enjeux sont clairs : 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. Toute la philosophie du SRADDET est ainsi contenue dans cette idée simple : tenir collectivement un cap ambitieux et s'autoriser la souplesse de mise en œuvre que le temps long permet.
- L'autre dimension forte de cette ambition qualitative et différentielle renvoie à la volonté régionale de s'appuyer sur le potentiel des territoires. Plutôt que de promouvoir un modèle unique et des logiques de développement trop semblables, il est proposé de faire fonctionner les différences territoriales, dans une double perspective de complémentarités et de réciprocités, et d'accompagner les territoires vers des modèles qui leur soient propres et qui soient choisis. Cette voie garantit le respect du caractère multipolaire de la région et des spécificités des territoires, qu'ils soient ruraux, urbains, péri-urbains, frontaliers ou encore de montagne, tout en étant le gage du meilleur service rendu aux habitants.

Le CESER prend acte de cette stratégie globale, qui fixe un cap et une trajectoire de changement sur le long terme en misant sur le potentiel des territoires. L'approche de la Région rejoint diverses analyses et propositions précédemment faites par le CESER, qui estimait que le SRADDET devait être conçu comme :
- Un cadre d'actions potentielles, visant à mobiliser les acteurs pour co-construire une vision partagée de la région, de ses enjeux, de son potentiel de développement, en s'appuyant sur le potentiel des territoires.
- Un outil d'accompagnement à moyen et long termes des territoires, afin de leur permettre de trouver eux-mêmes les ressorts de leur adaptabilité face aux mutations qu'ils connaissent, en fédérant les acteurs autour d'orientations stratégiques globales, laissant ainsi la place aux initiatives locales.

• Des objectifs multiples, une mise en œuvre complexe

Le contenu du SRADDET est (très) fortement encadré par la législation. Le SRADDET fixe des "**objectifs** de moyen et long terme" sur onze **thématiques ciblées**, auxquels la Région BFC a ajouté une douzième, le numérique (plus de détails au point 1. du présent avis). Ces objectifs sont associés à des règles de prescriptivité visant à les atteindre.

En outre, la réglementation rend **l'édiction de règles obligatoire** pour les domaines relatifs aux déchets, à la biodiversité, aux infrastructures de transport, à l'intermodalité, au développement des transports, et au développement des énergies renouvelables et de récupération ; et à la **discrétion de la Région** pour les autres domaines du schéma [voir en annexe les détails réglementaires précisant les modalités d'intégration des SRIT, SRCAE, SRCE et PRPGD dans le SRADDET].

Ces dispositions juridiques conditionnent nécessairement la lecture que l'on peut faire d'un SRADDET, schéma particulièrement complexe à appréhender.

Le CESER relève que la mise en œuvre des 35 objectifs s'annonce complexe. La Région devra en effet progressivement prendre en compte de multiples facteurs qu'elle ne maîtrise pas, parmi lesquels :

- L'impact de diverses évolutions (technologiques, économiques, environnementales…) difficilement prévisible à ce jour ; quel sera le mode de fonctionnement de la société en 2050 ? Comment anticiper l'évolution des trente prochaines années en prenant en compte les prémices du développement de l'intelligence artificielle, de la généralisation des objets connectés ou l'avènement de la 5G ? Peut-on réellement mesurer l'impact sur notre modèle de société future ?

- De nouvelles orientations politiques de l'Union européenne, pouvant infléchir tel ou tel objectif du SRADDET.

- Le degré d'implication et d'engagement des acteurs locaux (collectivités, EPCI, acteurs privés, associations, citoyens…), puisque les actions à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du SRADDET dépendent en bonne partie du niveau local. Ainsi, 26 des 35 objectifs relèvent "d'engagements collectifs" ; 7 sont des "engagements ciblés" ; 3 ressortent d'"engagements régionaux" impulsés par la Région en tant que chef de file.

- La mise en œuvre concrète des règles du fascicule. Ces règles ont certes été co-construites avec les acteurs locaux. Pour autant, cet exercice nouveau (prescriptivité) se confrontera nécessairement à l'épreuve de la réalité. De plus, ces règles ne peuvent pas augmenter les dépenses locales. On peut ainsi penser que des règles trop contraignantes pourraient ultérieurement être invalidées au regard de ce motif réglementaire, qui est le corollaire du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales.

Dans ce contexte, il apparaît ainsi difficile de fixer des objectifs très précis, quantifiés, sur le moyen terme. On pourrait attendre que le SRADDET le prévoie, mais il s'agit dans les faits d'un exercice très complexe. Le CESER considère néanmoins que certains objectifs devraient être reformulés, et notamment :

- Objectif 1 ▸ Anticiper et accompagner les mutations nécessaires à l'adaptation au changement climatique. Le CESER estime que cet objectif devrait davantage viser à limiter l'avancée du changement climatique et à prendre en compte ses changements sociaux, tout en notant que cet objectif dépasse bien entendu les seules compétences d'une Région [plus de détails au point 3. de l'avis].

- Objectif 9 ▸ Atteindre un parc de bâtiments performants énergétiquement et responsable en matière environnementale. Si les objectifs opérationnels sont bien identifiés par la Région, le CESER considère que l'enjeu dépasse largement le secteur des bâtiments publics avec l'habitat privé tant individuel que collectif (avec de nombreux problèmes dans les copropriétés privées). Les territoires sont divers et inégaux (notamment en matière d'habitat et d'économies d'énergie) en raison de leur implantation géographique et des conséquences climatiques qui en résultent. Ces disparités de situation imposent des efforts financiers plus importants pour certains. La possibilité de compensation financière pour certains cas devrait être envisagée, dans un souci d'équité territoriale [plus de détails au point 3. de l'avis].

Plus globalement, le CESER s'est interrogé sur la possibilité, pour la Région, de dégager des priorités politiques parmi les 35 objectifs, permettant ainsi aux différents acteurs (publics, privés, associatifs, citoyens…) d'avoir une vision plus précise des actions qu'ils pourraient mettre en place pour atteindre les objectifs du SRADDET.

• Le rôle central de l'accompagnement

Le CESER souligne avec intérêt la place importante accordée à l'accompagnement des acteurs, qui constitue l'un des piliers de la mise en œuvre du SRADDET.

D'une part, le SRADDET prévoit trois mesures d'accompagnement transversales :
- **La structuration d'un réseau d'experts** pour répondre à un besoin identifié d'apports cognitifs et de méthodologie au service de chaque territoire.
- **La construction et la mise à disposition d'un outil prospectif de dynamiques territoriales** pour construire un dialogue documenté avec chaque territoire et répondre au souhait/besoin de susciter des stratégies de développement différenciées.
- **L'animation territoriale thématique** pour répondre aux besoins de partage de méthodes et de valorisation des retours d'expérience et d'échanges entre pairs.

En outre, la Région indique qu'elle engagera un travail de fond avec toutes les parties prenantes du SRADDET afin notamment d'affiner les accompagnements possibles et les logiques de complémentarités au service des territoires.

D'autre part, les règles du fascicule font l'objet de mesures d'accompagnement dédiées, dont la vocation est de faciliter l'appropriation des règles et leur mise en œuvre. Ces mesures - dépourvues de toute portée juridique - sont portées par la Région et/ou par d'autres acteurs de l'aménagement et du développement durable. Trois types de mesures d'accompagnement sont ainsi définis :
- **Financier :** des aides publiques sont prévues pour soutenir la réalisation des objectifs et des règles. Il peut s'agir de soutien financier à l'ingénierie de projet et de planification.
- **Méthodologie :** il s'agit en particulier d'apports théoriques ou cognitifs sous forme de production ou de mise à disposition d'études.
- **Gouvernance :** il s'agit de créer les conditions favorables à la mise en réseau des acteurs.

Le CESER s'interroge néanmoins sur la faisabilité de l'accompagnement envisagé, des moyens à mobiliser pour tenir compte de la diversité des territoires qui disposent de ressources d'ingénierie très disparates. Dans son avis Repenser la dépense publique locale (2017), le CESER relevait en effet une tension croissante pour mobiliser les dispositifs d'ingénierie dans les territoires ruraux. Si cette tendance devait se confirmer, les inégalités entre les territoires pourraient se renforcer, avec des collectivités/EPCI pouvant engager des approches stratégiques/prospectives, d'une part, et des Communes "seulement" bénéficiaires d'une ingénierie technique/opérationnelle, d'autre part.

2. Une gouvernance à organiser

• Un processus de co-construction étayé

Le CESER souligne positivement le processus de co-construction du SRADDET engagé depuis 2017, et qui rejoint diverses de ses propositions. Ce processus s'est fait à travers diverses modalités :
- **Rencontres** bi-latérales avec les territoires, réunions spécifiques avec les Départements, réunions avec les Présidents de SCOT, avec l'État, réunions PPA, CESER… auxquelles sont venues s'ajouter des contributions tout au long de la procédure d'élaboration du SRADDET.
- **Groupe de volontaires des territoires de SCOT et de PLUi,** qui a permis d'ajuster in itinere les intentions stratégiques du SRADDET aux réalités et pratiques des praticiens de SCOT et PLUi. Il s'agit d'une démarche spécifique de la Région BFC, qui s'est distinguée sur le plan national à ce titre.
- **Ateliers territoriaux** visant à enrichir le projet SRADDET, la connaissance thématique et territoriale, identifier des enjeux, tester certaines intentions stratégiques, confronter les points de vue, débattre des premières formulations de règles, tester leur recevabilité et leur acceptabilité auprès des partenaires…
- **Concertation préalable du public**, organisée du 15 octobre au 30 novembre 2018 sur la base du diagnostic et des axes et orientations stratégiques arrêtées en décembre 2017.

• Des modalités de gouvernance à définir

En matière de gouvernance, le CESER note que le SRADDET se veut un cadre du dialogue interterritorial, et que les termes de l'articulation entre la stratégie régionale et les territoires infrarégionaux sont contenus dans chacun des 35 objectifs. Cette approche est rendue nécessaire du fait que les 35 objectifs du schéma font appel à des cadres d'intervention spécifiques et des modalités de gouvernance dédiées.

Il regrette cependant que la gouvernance globale du schéma ne soit pas définie. Il estime qu'elle devrait davantage être précisée, et qu'elle doit faire l'objet d'une attention toute particulière afin d'assurer la bonne mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du schéma.

Des modalités de gouvernance davantage détaillées permettraient de donner à voir :
- **Comment la Région entend concrétiser son rôle stratégique afin d'engager les acteurs locaux dans une dynamique de changement profitable à toute la région,** faisant du SRADDET un schéma pour la Bourgogne-Franche-Comté (et pas uniquement le schéma du Conseil régional, étant entendu que cette préoccupation est partagée entre la Région et le CESER).
- **Comment aboutir progressivement aux consensus nécessaires pour répondre aux multiples défis posés par le SRADDET,** dont les objectifs reposent sur une mobilisation collective de toute la société : pouvoirs publics, acteurs privés, entreprises, associations, citoyens, etc.

- **Comment la Région compte aller à la rencontre des initiatives locales,** puisque qu'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… À ce stade, le CESER estime que le SRADDET ne donne pas suffisamment de détails pour voir comment cette stratégie sera mise en œuvre.

La Région devra s'appuyer sur la société civile d'ores et déjà porteuse de nombreuses initiatives qui peuvent soutenir la mise en œuvre du SRADDET. La collectivité a une responsabilité pour valoriser ces initiatives conduites par de nombreux "entrepreneurs" (associations, citoyens, entreprises…), en donnant de la reconnaissance aux acteurs motivés qui ouvrent la voie et de la visibilité aux actions qu'ils entreprennent.

Un de nos plus grands défis est d'apprendre à développer notre capacité à inventer collectivement et dans ce contexte les territoires sont stratégiques. À titre d'exemple, réussir l'ambition d'une région TEPOS à l'horizon 2050, c'est permettre à chacun des acteurs économiques, politiques, institutionnels et de la société civile de prendre pleinement sa part en matière de responsabilité pour la traduction effective de cet objectif. La Région BFC pourra s'appuyer sur la diversité des initiatives des territoires régionaux, atout considérable pour permettre l'assemblage du puzzle des réussites en misant sur des territoires en coopération.

Aux côtés de la contribution des territoires, la Région a un devoir d'exemplarité dans le cadre de la mise en place de ses politiques de développement de mobilité et du numérique notamment. Décréter la mise en place d'une base socle en matière d'intégration de l'empreinte énergétique et de l'impact climatique ne suffit plus. La Région se doit d'élaborer une stratégie d'efficacité énergétique au sein de sa politique de développement du numérique et de la mobilité en cohérence avec l'ambition, région à énergie positive. Cette ambition d'exemplarité, génératrice de confiance, a un rôle stratégique dans la mise en place d'une gouvernance partagée et globale du SRADDET, tout en confirmant à la Région son rôle de chef de file.

Afin de répondre à ces multiples enjeux, **le CESER propose que la future gouvernance du SRADDET apporte une attention toute particulière à l'ingénierie territoriale.** C'est une ressource essentielle pour faire en sorte que les territoires deviennent des lieux d'initiatives et de création de valeur, tout en permettant aux acteurs une compréhension partagée des trajectoires de changement. L'ingénierie territoriale est une des conditions pour favoriser l'adaptabilité des territoires, par la mobilisation des ressources locales (humaines, culturelles, naturelles, économiques), la responsabilisation des acteurs locaux, l'apprentissage de nouvelles règles de gouvernance.

À ce titre, **le CESER souligne avec intérêt l'objectif 25 du SRADDET intitulé "Renforcer la capacité des territoires à définir leurs stratégies de développement".** Cet objectif prévoit "d'organiser et d'animer des réseaux d'ingénierie dédiés à des fonctions indispensables au développement", et ce à travers des modalités opérationnelles qui rejoignent en tous points les propositions du rapport du CESER Repenser la dépense publique locale (2017). Il suggère qu'une attention soit portée aux dispositifs d'ingénierie situés dans les zones de franges, afin d'encourager la mise en réseau des dispositifs d'ingénierie situés de part et d'autre d'une frontière administrative.

Plus globalement, il **demande à la Région qu'elle accorde une priorité à ses dépenses d'ingénierie, indispensables pour la bonne mise en œuvre du SRADDET.**

L'importance d'une bonne gouvernance implique un accès aux informations contenues dans le SRADDET. Celles-ci sont nombreuses et de surcroît s'organisent de manière systémique. Il est donc indispensable de penser son accès et son usage, dans la durée, et de façon ergonomique. La communication relève d'un enjeu important puisque la mise en œuvre de ce schéma va reposer sur une mobilisation de tous les acteurs publics, privés, associatifs, citoyens, etc. **Le CESER propose que cette communication soit mise au service de la participation et de l'implication des acteurs, selon une perspective de long terme en adéquation avec celle du schéma (2050).** Il pourrait être envisagé d'en faire un document dynamique et interactif, qui permette par exemple de mieux visualiser les objectifs à atteindre, leur progression au fil des années, les actions réalisées et celles restant à mettre en œuvre, le lien établi avec les initiatives citoyennes concourant à la mise en œuvre du SRADDET, etc.

Il est donc indispensable de penser cet accès pour garantir la mise en place d'une véritable intelligence territoriale.

3. Des moyens à engager au regard des ambitions

Le CESER prend acte que le SRADDET n'a pas vocation à présenter des engagements budgétaires pluriannuels relatifs aux 35 objectifs, étant donné que ce schéma mobilisera des crédits de droit commun (affectés à chaque politique sectorielle de la Région, des EPCI…) et des crédits spécifiques (programmes européens, CPER, politique de la ville…) qui font l'objet d'autres documents d'orientation ayant vocation à s'articuler avec le SRADDET.

Il souligne plusieurs contraintes qui ont (et auront) un impact notoire sur les moyens réellement mobilisables pour le SRADDET, et qui semblent devoir ainsi limiter sa portée :
- La législation dispose que les règles (du fascicule) ne peuvent pas avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge récurrente [cf supra].
- Le contexte des finances publiques est contraint. Il offre peu de marges de manœuvre aux collectivités locales et EPCI qui seront mobilisés par les objectifs du SRADDET. En outre, des dispositions récurrentes incitent ces institutions à diminuer leurs dépenses de fonctionnement ; or, ces dépenses comportent notamment les dépenses d'ingénierie indispensables au développement des projets locaux.

Dans ce contexte, le CESER s'interroge sur la possibilité, pour la Région, de prioriser certains objectifs afin d'orienter les moyens budgétaires afférents. Un tel chantier serait particulièrement complexe à mettre en œuvre, compte tenu des multiples thématiques et objectifs du schéma, qui renvoient à des cadres d'intervention et de financement spécifiques et très diversifiés.

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

- **L'ingénierie territoriale** [cf supra point 2.], dans la continuité des travaux de la CTAP en lien avec les propositions du CESER (rapport Repenser la dépense publique locale).

- **La recherche de nouvelles modalités de financement,** puisque certains des objectifs du schéma nécessiteront d'engager des moyens financiers particulièrement conséquents (exemple : rénovation énergétique du parc de logement public et privé). Dans sa contribution relative à la transition énergétique (juin 2017), le CESER proposait, par exemple, de mobiliser le FEDER pour accélérer la rénovation du parc privé de logements. Les autres financements européens (programmes sectoriels, plan d'investissement…) pourraient constituer des puissants effets de levier pour mettre en œuvre le SRADDET.

- **Le financement de nouveaux projets concourant à la mise en œuvre du SRADDET.** Les pouvoirs publics incitent régulièrement le lancement de nouvelles initiatives faisant l'objet de financements publics non pérennes (exemple : PCAET). Charge ensuite au bénéficiaire (exemple : collectivité, EPCI) de trouver de nouvelles ressources pour poursuivre son action. Cette pratique pourrait s'avérer difficilement compatible avec la réglementation du SRADDET, qui veut que les règles du fascicule n'augmentent pas les charges des collectivités. D'où ce point de vigilance.

4. Des modalités d'évaluation, de suivi et des points d'étape à définir

Le CESER regrette que le rapport du SRADDET ne prévoit pas de disposition spécifique en matière d'évaluation, afin de mesurer la mise en œuvre des 35 objectifs et du schéma dans sa globalité (exemple : effet levier du SRADDET). Le cadre évaluatif reste donc à définir. C'est un enjeu important afin de pouvoir réorienter les objectifs du SRADDET en tant que de besoins. À défaut de fixer des objectifs très précis (et évaluables), **les impacts du SRADDET sur le développement régional devraient à tout le moins être envisagés** (ceci n'est pas assez explicite dans le rapport, même s'il s'agit en effet d'un sujet complexe nécessitant de puissants moyens d'investigation).

L'évaluation constitue un outil de mobilisation des partenaires du SRADDET. À ce titre, les critères évaluatifs gagneraient à être définis avec les acteurs, dans une démarche d'évaluation participative, puisqu'une grande majorité des objectifs du SRADDET ressortent d'engagements collectifs (soit 26 des 35 objectifs).

Le CESER suggère à la Région de prévoir des points d'étape réguliers afin de suivre la mise en œuvre du schéma. Sur ce sujet, il note que le SRADDET tiendra compte de prochaines échéances (maximum 2022) qui verront l'actualisation ou l'élaboration de divers schémas ou plans : Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

(SRDEII), Plan régional de développement agricole (PRDA), Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs (SRDTL), Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI).

Enfin, concernant les règles du fascicule, **le CESER propose que lorsqu'une règle est édictée, elle doit être accompagnée d'indicateurs et de financements pérennes.** Par ailleurs, des clauses de revoyure doivent être prévues afin de laisser la possibilité de réorienter l'action.

5. Un modèle de gouvernance, de développement et d'organisation territoriale à co-construire

Dans la première partie de cet avis, le CESER, à partir du diagnostic intégré dans le rapport, souligne les principaux enjeux qui doivent selon lui guider l'élaboration du SRADDET BFC et juge que certains d'entre eux sont insuffisamment pris en considération dans le document final. L'analyse faite par les commissions confirme ce constat.

Ainsi, le CESER note que l'introduction prospective du SRADDET met l'accent sur des constats dont il regrette qu'ils ne soient que partiellement traduits dans les 35 objectifs de la stratégie régionale. Il relève plus particulièrement les éléments suivants :
- La région Bourgogne-Franche-Comté apparaît comme une mosaïque de territoires.
- Il apparaît une diversité de potentiels tant du point de vue de la structure des territoires mais aussi, de leurs dynamiques à la fois passées, et actuelles. Les divergences de trajectoires mettent en lumière la présence de de fragilités structurelles, que renforce l'isolement.
- Des enjeux spécifiques existent pour les territoires ayant un passé industriel fort.
- Certains territoires possèdent des richesses patrimoniales et naturelles préservées qui renforcent leur attractivité.
- Il existe un clivage entre les pôles urbains (connectés entre eux) et les interfluves en panne de développement bien que riches valeurs humaines, écologiques et agronomiques. À ce titre, certains territoires développent des activités à partir de capacités locales et trouvent leurs points de sortie dans des marchés internationaux en croissance.
- Il existe un relatif isolement des projets de développement les uns par rapport aux autres, la faiblesse des interdépendances et des synergies et le cloisonnement des territoires ou des systèmes d'acteurs, privent la région des externalités positives qu'ils pourraient générer.
- L'économie de demain et les chaînes de valeurs qui l'organiseront seront basées sur la connaissance, la circularité, les échanges, l'innovation, l'économie des ressources. La Bourgogne-France-Comté dispose d'actifs, d'entrepreneurs, d'investisseurs, d'innovateurs, de chercheurs, de porteurs de projet, autant d'atouts pour réussir.

Dans cet état des lieux, il est affirmé :
- Qu'en Bourgogne-Franche-Comté, les territoires doivent davantage lier leurs destins, afin de parvenir à développer une attractivité régionale plus globale dont chacun pourrait profiter.
- Que l'exigence de cohésion est dans les termes même du SRADDET.
- Et il est envisagé de favoriser un repositionnement stratégique des territoires ruraux dans leur relation avec les territoires métropolitains pour évoluer d'une situation de dépendance vers une relation de réciprocité "un modèle construit sur les complémentarités, c'est à dire des différences".

Si ces éléments sont insuffisamment traduits dans la stratégie régionale, il en va de même pour les enjeux suivants :

- **La ruralité** ne ressort pas comme une composante essentielle de l'identité régionale. Pourtant celle-ci se combine inévitablement avec les questions de vieillissement, de mobilité et d'accès aux services, en fragilisant d'autant plus certains territoires.

- **La fracture Est-Ouest de BFC** fait apparaître une région déséquilibrée où à l'Est la dynamique des territoires est dominée par un axe métropolitain Rhin–Saône et des relations transfrontalières ponctuellement dynamiques, en regard à l'Ouest, de territoires ruraux et hyper-ruraux qui se développent de manières diverses et plus ou moins dans une relation de dépendance vis-à-vis des territoires dynamiques.

- **Les spécificités des enjeux pour les sites industriels qui montrent une grande fragilité :** à l'horizon 2050, entre maintien des fonds publics mobilisés pour l'accompagnement des entreprises et anticipation des besoins de reconversion.

- **Le choc culturel à très court terme, en lien avec l'émergence de l'intelligence artificielle** et de ses applications dans plusieurs secteurs qui sont à la fois une chance et un risque. La

BFC, aujourd'hui à caractère fortement industriel en lien avec un important tissu de PME, est particulièrement exposée. L'agriculture est un second secteur tout autant concerné par ce type d'innovations, notamment la réalité augmentée et la robotique.

- **Le vivre ensemble et la cohésion sociale.** Le SRADDET constitue un schéma (très) technique, alors qu'il devrait être porté par des valeurs et des projections à long terme sur le "vivre ensemble", en identifiant de grandes orientations stratégiques transversales. Par exemple, les questions sociales (précarité) ou les migrations ne peuvent plus être dissociées des questions environnementales et climatiques. De même, la question de l'organisation territoriale ne peut être complètement séparée de celle de la cohésion sociale. À ce titre, les politiques publiques régionales gagneraient à être conçues selon une approche de développement social local. Cela permettrait une réelle plus-value, en posant un acte politique fort.

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 :** Dans cette perspective, l'économie productive ne peut répondre seule au maintien des richesses sur un territoire. Alors que certains territoires sont en déclin prononcé, d'autres s'organisent sur la base de ressources endogènes, questionnant alors la complémentarité entre économie productive et économie résidentielle et présentielle. En quoi les initiatives citoyennes locales sont-elles alors à même d'impulser un autre modèle économique ?

- **L'inscription de l'Université au sens large du terme qui n'est pas au cœur des grands axes stratégiques :** Une mobilisation des forces de la formation, de la recherche et de l'innovation paraît incontournable pour soutenir la réussite de la transition énergétique. Quel rôle pour l'ESRI dans l'accompagnement des territoires et particulièrement l'accompagnement des innovations sociales ? De la reconversion industrielle ?

- **Le modèle d'organisation territoriale qui n'est pas clairement défini :** Ainsi, tant les analyses conduites en amont de l'élaboration du SRADDET, que les réflexions sur l'actuel projet convergent-elles vers la nécessité de cohésion, de coopération, de réciprocité et d'interaction ; faisant des diversités territoriales un atout pour le développement de la BFC. Cette exigence interroge sur le choix du modèle d'organisation territoriale qui devrait en découler et dont on ne peut que constater l'absence dans le projet de SRADDET BFC :
  - Quelles complémentarités/synergies/spécificités attend-on entre le développement de Besançon et Dijon (fonctions, localisation des emplois publics, mobilité TC) ?
  - Affirme-t-on un axe Rhin-Saône de Belfort à Mâcon qui soit dynamique d'un point de vue des mobilités, équilibré d'un point de vue des équipements, selon des spécificités, des complémentarités et des synergies affichées ?
  - 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 ?
  - Quelle prise en compte de la fracture entre l'Est et l'Ouest rural de la région suivant une ligne Nord/Sud située à l'Ouest de Dijon et du couloir de la Saône ?

Le CESER souhaite donc que la Région Bourgogne-Franche-Comté puisse s'emparer de ces questions afin d'enrichir le projet de SRADDET qui sera soumis à enquête publique. Les acteurs consultés pourront ainsi avoir une vision plus précise concernant la stratégie que la Région compte déployer pour aller vers davantage d'équilibre entre les territoires ruraux et urbains de Bourgogne-Franche-Comté.

6. Pour une stratégie volontariste de coopérations interrégionales et transfrontalière franco-suisse

Dans son rapport de saisine Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines (mars 2019), le CESER relevait des enjeux autour des mobilités, des continuités écologiques et des outils de coopération interrégionaux. Il indiquait également qu'il est nécessaire d'apporter une attention particulière à certains territoires (à forts enjeux), à la coordination des actions et à la mise en réseau des acteurs (l'exemple de la "filière" hydrogène-énergie étant très représentatif à ce titre).

Le CESER prend acte des objectifs du SRADDET visant à encourager les coopérations entre les territoires de frange et leurs voisins, et à initier ou soutenir des projets interrégionaux structurants.

Il note la volonté de ne pas limiter la frontière franco-suisse à une ouverture sur la Suisse mais bien de donner une impulsion à la coopération franco-suisse pour faire de l'arc jurassien une entité dynamique.

Il réitère son approche selon laquelle la Région Bourgogne-Franche-Comté doit se montrer volontariste auprès des Régions voisines, être force de proposition pour une stratégie de coopération. Une telle stratégie bénéficie à chaque partenaire, elle devient une exigence sur la question environnementale et écologique et ses enjeux économiques, sociaux, sociétaux et technologique, question cruciale pour les jeunes générations qui seront les adultes de 2050.

EXPRESSIONS DES COMMISSIONS RELATIVES AUX 35 OBJECTIFS ET AUX RÈGLES DE PRESCRIPTIVITÉ ASSOCIÉES

AXE 1 • ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS

ORIENTATION 1 ▪ Inscrire la stratégie régionale dans une dimension globale et transversale

OBJECTIF 1 ▸ Anticiper et accompagner les mutations nécessaires à l'adaptation au changement climatique

❶ Limiter l'avancée du changement climatique

L'objectif 1, pour louable qu'il soit, constitue un objectif dépassant de loin les compétences d'un Conseil régional. **Il faut distinguer deux choses ici : "anticiper" et "accompagner".**

"Anticiper" n'est plus un objectif : nous sommes d'ores et déjà en plein changement climatique, qui provoque des conséquences bien amorcées, globales et locales sur le vivant (migrations humaines, biodiversité, agriculture…). Il devient donc nécessaire d'accompagner. Mais ici l'objectif n'est d'accompagner que "les mutations nécessaires à l'adaptation" aux changements. Or, seul l'objectif 3 (Préserver la qualité des eaux et la gérer de manière économe) semble relever d'une telle adaptation.

La démarche telle qu'elle est décrite tient donc d'un fatalisme peu encourageant et défaitiste. Il n'est question nulle part de "limiter" les changements. C'est fort dommage, car la réussite de nombres d'objectifs du SRADDET entre tout à fait dans le cadre d'une limitation des changements climatiques (objectifs 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11). La réalisation de ces objectifs est notamment nécessaire pour atteindre l'objectif 1 qui pourrait être alors "limiter l'avancée du changement climatique". De plus, mieux vaudrait parler de "Changements globaux" pour y intégrer la crise de la biodiversité, et non pas seulement de "changement climatique".

Propositions :
- Reformuler l'objectif 1 comme suit :"Limiter l'avancée du changement climatique et prendre en compte les changements qui en découlent".
- Articuler les objectifs 2, 4, 6, 8, 9, 10, 11 comme permettant d'atteindre l'objectif 1.
- Prendre en considération l'impact du changement climatique sur les migrations humaines (proposition également valable pour l'axe 3 du SRADDET).

❷ L'eau

La gestion de l'eau relève d'enjeux importants en termes de transition (sobriété et partage des usages, sécurisation de l'approvisionnement, réseaux séparés dans les territoires ruraux, financements…). Les SDAGE fixent des dispositions mais rien ne devrait empêcher la Région d'aller plus loin.

Dans l'exposé des motifs du fascicule des règles (page 17), il est mentionné que "Les documents de planification devront viser une sobriété et une sécurisation de l'approvisionnement dans la ressource en eau pour l'ensemble des parties prenantes en lien avec les territoires voisins". Si la règle traite en partie la sobriété, **elle ne traite pas l'aspect sécurisation de l'approvisionnement, l'interconnexion du ou des réseaux avec les territoires voisins ; ce sujet pourrait faire l'objet d'une règle, répondant à la fois au besoin de sécurisation et à la notion d'égalités des territoires, qui est un des objectifs du SRADDET.**

En 2018, des villages, notamment dans le Doubs (Les Alliés, Haute-Rives, Granges-Narboz) ont été approvisionnés en eau pendant près de 3 mois par des camions citernes, après avoir été approvisionnés en 2015 par packs d'eau. La solidarité d'un territoire voudrait que ce type de problème se résolve à une échelle la plus large possible, voire que des "autoroutes ou pipelines de l'eau" publiques naissent, car d'autres villes ou villages risquent d'être touchés dans les années futures si nous n'y prenons pas garde et n'anticipons pas les conséquences du réchauffement climatique.

Par ailleurs, dans cette même règle, des exemples d'aménagement (incitatif) pour une gestion économe de l'eau sont donnés (rétention à la parcelle, systèmes de récupération d'eau…) auxquels pourrait être ajoutée, **la réutilisation des eaux traitées (grises sur collectifs et/ou STEP) tout en tenant compte des évolutions législatives et sanitaires actuelles et à venir.** Sur ce point, l'harmonisation des règles au niveau de l'UE évolue chaque année, de même que les connaissances de l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), notamment pour sa réutilisation en réseau domestique non potable (toilettes et autres) ou en irrigation. Pour Éric Frétillère, président d'Irrigants de France, "la réutilisation des eaux usées traitées s'inscrit dans l'économie circulaire et doit être encouragée. Cette démarche contribuera, en complément du développement des infrastructures de stockage de l'eau, à la durabilité de nombreuses exploitations qui dépendent de l'irrigation" (Terres-net – Mars 2017).

En 2019, 25 entreprises au total ont conçu des dispositifs de **récupération de chaleur des eaux usées pour le résidentiel,** soit une augmentation de 50 % par rapport à 2016.

La gestion optimum des **eaux grises** ne nécessite-elle pas quelques préconisations de séparation avec le pluvial sur les STEPS, comme un développement sur la récupération de chaleur de ces eaux grises qui permettrait (d'après les études, une économie d'environ 20 % sur le chauffage et sanitaire) ?

L'objectif 1 évoque les volets forestiers et agricoles (dont vinicole), la sylviculture, sans mentionner le maraîchage, l'arboriculture en général, pas plus que l'arboriculture fruitière, qui pourrait être un enjeu fort dans les années à venir, en lien avec les circuits courts, la lutte contre le réchauffement climatique et le phénomène d'évaporation dans nos prés et cultures, son caractère favorable à l'absorption des nitrates tout en apportant humus pour la terre et ombre pour les troupeaux, favorisant la biodiversité…

L'eau demeure une ressource clé pour notre alimentation, sa raréfaction impacterait immédiatement et de plein fouet le **secteur piscicole**, naturel ou d'élevage, ainsi que les techniques émergentes associées telles que l'aquaponie et/ou la bioponie, qui feront peut-être partie des enjeux de l'autosuffisance demain.

Le mauvais état des réseaux doit être pris en compte. Un litre sur cinq de l'eau courante disparaît dans la nature à cause des fuites dans le réseau de distribution. Au total, 700 millions de mètres cubes d'eau potable sont gaspillés chaque année, soit l'équivalent de la consommation annuelle de 5,8 millions de foyers (chiffres 2018).

Une éducation et une **sensibilisation des usagers** à ces questions paraissent également nécessaires.

❸ Le logement et l'habitat

Il est proposé de créer des outils pour permettre un travail collaboratif et partenarial entre les échelons de gouvernance. Les chartes territoriales ou encore le travail dans le cadre des PLH peuvent être des exemples.

Il est également proposé de favoriser les démarches administratives et l'accompagnement des habitants :
- Augmenter les moyens humains pour accompagner les habitants dans le cadre de la rénovation urbaine : restaurer la présence humaine et des moyens d'intermédiation.
- Simplifier et harmoniser le dispositif des aides en trouvant d'autres moyens que des aides fonctionnant par avances de frais auxquels les populations modestes ne peuvent accéder.
- Des logements modulables tout au long de la vie.
- Mieux communiquer sur les dispositifs de cautionnement solidaires.
- Par des outils de recueil d'information sur les parcs de logements disponibles publics comme privés, tenant compte des logements adaptés/adaptables pour les personnes dépendantes (bourse aux logements prévue par la loi du 11 février 2005).

OBJECTIF 2 ▸ Développer une stratégie économe des ressources

❶ Une articulation complexe des différents plans et schémas

Cet objectif concerne tout particulièrement le Plan régional d'actions économie circulaire (PAEC) qui est, légalement, inclus dans le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD). En outre, "La stratégie régionale sur les ressources, la feuille de route régionale économie circulaire, ainsi que le schéma régional des carrières et le schéma régional biomasse contribuent à cette réflexion sur l'utilisation des ressources", mais ces quatre documents ne font pas partie du SRADDET.

❷ Règle relative aux pollutions lumineuses dans le cadre de la trame noire

Très favorable à cette règle (qui constitue une nouveauté), tant pour les économies d'énergie que pour la qualité de vie humaine, animale et végétale.

❸ Règles et mesures d'accompagnement relatives aux déchets

A plusieurs reprises, les termes **économie circulaire** et **réemploi** figurent dans le texte même du SRADDET, ils sont fortement orientés matière et cela semble assez complet pour ne pas apporter de commentaires autre que celui portant sur l'objet ou le bien.

Il est surprenant que n'apparaisse pas un outil appelé **"ressourcerie"** qui par définition "est une structure qui gère la récupération, la valorisation et la revente de biens sur un territoire donné, et qui a également un rôle de sensibilisation et d'éducation à l'environnement". Ces associations sont structurées via "le réseau français des ressourceries", dont le président est régional, auquel s'ajoutent les "recycleries" telles celles du réseau Emmaüs. D'autres acteurs, au sein de filières, celle du textile par exemple, comme Le Relais ou Tissons la solidarité agissent également en matière de réemploi et de recyclage…. Ces structures œuvrent quotidiennement en faveur de l'économie circulaire, de l'économie sociale et solidaire, de l'insertion par le travail.

Il est suggéré d'inviter les collectivités à soutenir ces dispositifs de "ressourceries" et "recycleries" qui soustraient de la filière déchets l'objet et le valorise, évitant de le déstructurer pour valoriser la matière.

Par ailleurs, le **compostage collectif** ne pourrait-il pas être incité et accompagné, notamment pour les zones urbaines ou à forte densité ? Des villes comme Toulouse l'ont mis en place et au regard des premiers résultats, continuent à le développer.

Enfin, sans remettre en cause une décision antérieure sur la **redevance incitative**, partagée par le CESER et figurant dans les attendus, une remarque se fait jour. Pour l'usager et sa réduction des déchets, le passage à la tarification incitative et spéciale semble irrémédiable. Cependant, afin de limiter le risque de pénaliser nos concitoyens, pas forcément les mieux nantis, qui feraient l'essentiel de leurs achats en grande-surface où les emballages alimentaires (viande, fruits…) sont importants, il est **indispensable que la redevance incitative soit couplée avec la mise en pla ce d'une véritable organisation permettant aux citoyens de faire un tri réellement efficace, limitant au maximum les déchets non recyclables collectés.** L'expérience de près de 10 ans de Colmar, soutenue par le Département et la Région, qui a réduit d'une collecte ses déchets ménagers pour la consacrer à celle des bio-déchets semble répondre d'une part à cette réduction de déchets ménagers (par le volume), mais aussi au tri à la source pour mieux valoriser ces bio-déchets.

Plus globalement, il est proposé de renforcer l'ingénierie sur l'économie circulaire, de la mettre à disposition de tout acteur qui le souhaite (collectivités, acteurs des déchets, industries…), pour ce qui est des ressources "matériaux des objets de consommation courante".

❹ Gestion économe des espaces

Page 18, la règle prévoit des mesures favorables au maintien et à l'implantation d'une agriculture destinée à une alimentation de proximité. **C'est conforme aux objectifs et motifs si les règles applicables** au foncier bâti, aux aménagements, et plus généralement à tout ce qui peut accentuer l'imperméabilisation des sols, **sont cohérentes, complémentaires et d'un même niveau d'exigence**.

La règle répondant aux objectifs 3 et 5 de gestion économe des espaces reste souple tout en donnant l'orientation, laissant aux SCOT et PLUI de préciser leur ambition d'accueil de population et de passer en revue le potentiel foncier des espaces urbanisés…
- "Une ambition réaliste d'accueil de la population" qui pourrait se traduire par la stabilisation de l'érosion de notre balance démographique, ce qui reste ambitieux dans le contexte actuel, tout en pouvant pénaliser quelques territoires.
- Le 2e aspect portant sur le foncier s'appuie sur le potentiel foncier des espaces urbanisés, la requalification des espaces et des zones d'activités existantes avant toute nouvelle extension. Laissant toujours au document d'urbanisme SCOT et PLUI le soin d'identifier son potentiel dans les enveloppes urbaines existantes.

Par exemple, le Scot de Pays de Montbéliard Agglomération a réalisé une évaluation quantitative et qualitative du gisement foncier disponible sur la trame urbaine existante commune par commune, avec des données et cartographies détaillées. Des dispositions restent cependant encore loin des constructions mitoyennes et des continuités urbaines du 19e et début 20e siècle. Pourtant, cette mitoyenneté ne visait-elle pas à réduire tant le volume de matériaux constructifs que les pertes thermiques ? Choix qui semble avantageux en toute saison, répondant en partie

aux objectifs 9 et 18 visant notamment à réduire la consommation d'énergie, favorisant par ailleurs la vie sociale. Dans l'exemple du SCOT PMA, la responsabilité foncière reste répartie entre élus, notamment en matière de densité.

❺ Transport

Observation sur les pages 31 et 32 des règles, répondant à l'objectif 16, portant sur les déchets : même si la zone de chalandise semble limitée à 75 km, ne faut-il pas inciter pour les installations prochaines de traitement de déchets et notamment de stockage, à se rapprocher d'une voie ferrée pour bénéficier du fret ferroviaire ou fluvial dans leurs flux ?

❻ Agriculture et Recherche

Il est proposé de soutenir la poursuite des recherches sur les nouveaux modes de cultures (agroécologie) et sur la biodiversité en tant que service écologique (au centre INRA de Dijon, dans les laboratoires de l'uB et de l'uFC), **mais SURTOUT de prendre en compte les résultats de ces recherches dans les plans de soutien à l'agriculture en BFC.**

Exemple : intensifier les efforts de formations auprès des agriculteurs avec l'aide des chambres d'agriculture, des lycées agricoles, les formateurs pouvant être des chercheurs ou ingénieurs des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de leurs partenaires que sont les organismes de recherche dont l'INRA.

Ceci concerne les ressources alimentaires, évidemment, mais aussi l'eau.

OBJECTIF 3 ▸ Préserver la qualité de l'eau et la gérer de manière économe

Il est noté que la **préservation des milieux aquatiques** n'est pas, légalement, une des 11 thématiques du SRADDET. Le rapport précise cependant (p. 38) que *"l'eau constitue un enjeu majeur dans la région"*. **On peut donc souligner le point positif de voir intégrer un objectif tout particulier sur ce sujet.** On peut aussi souligner tout particulièrement la clarté de l'exposé des motifs dans le fascicule des règles en la matière (p. 17).

On renverra ici à l'avis du CESER adopté à l'unanimité le 30 avril 2019 : *"Préparation des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027 : avis du CESER sur les "questions importantes" pour les 3 bassins Rhône-Méditerranée, Seine-Normandie et Loire-Bretagne"*. En effet, d'une part, cet avis fait explicitement référence à plusieurs reprises au projet de SRADDET BFC, le CESER ayant inscrit sa réflexion dans le cadre de la préparation de ce schéma. D'autre part, il s'agit bien de réaffirmer ici que le Conseil régional BFC doit s'engager plus sûrement en la matière aux côtés de l'ensemble des acteurs et plus particulièrement des trois Agences de l'eau et Comités de bassins concernés sur le territoire régional **[Cf. préconisations dans la partie** *"Un appel du CESER pour un partenariat stratégique entre le Conseil régional et les 3 bassins"* de cet avis].

Il est suggéré à la Région d'initier, de favoriser et de soutenir les démarches locales participatives impliquant les citoyens sur les problématiques de préservation des milieux aquatiques et de gestion de la ressource en eau.

OBJECTIF 4 ▸ Mobiliser les citoyens autour des transitions

❶ Gouvernance, intervention proactive des citoyens : rapprocher le citoyen du décideur politique

Le CESER attache une attention toute particulière aux **facteurs susceptibles d'assurer la réussite d'une action ou d'une démarche**. Tant dans son avis sur **La fusion des régions** (2014), que dans celui sur **L'innovation démocratique** (2016) ou encore dans sa contribution sur la transition énergétique (2017), **il propose de nouvelles voies dans la conduite de l'action publique.** C'est pourquoi sa réflexion porte sur la méthode, c'est-à-dire sur la conduite des changements à opérer dans la durée et à accompagner par la collectivité régionale.

Une **approche méthodologique d'un débat démocratique** requiert de :

- prendre le temps de l'échange, de la maturation des esprits : permettre au citoyen de s'approprier les enjeux, faire œuvre de pédagogie pour lever les réserves, donner à comprendre les solutions nouvelles,

- préparer ce débat le plus en amont possible pour associer tous les partenaires concernés, capitaliser tous les travaux et les rendre visibles et accessibles afin de ne pas réinventer des démarches ou études, sources de dépenses inutiles d'argent public,
- mettre en place une ingénierie : technique, financière, etc. en réponse aux difficultés liées à la complexité des dossiers,
- veiller à la stabilité des règlements en matière de TE et surtout viser la simplification administrative,
- faire la démonstration par l'exemple, repérer les initiatives remarquables, montrer qu'elles ne sont pas exceptionnelles mais aisément déclinables, mettre en valeur ceux qui expérimentent, qui sont déjà dans l'action et faciliter leur mise en réseau en complément du rôle des acteurs institutionnels,
- diffuser ces bonnes pratiques et trouver des moyens incitatifs, acceptables par le plus grand nombre sur les territoires,
- responsabiliser et non culpabiliser. En matière de transition énergétique, il est essentiel de restaurer la valeur de responsabilité individuelle et collective et de la partager.
- intégrer les critères de temps, d'évaluation dans les procédures, traduire les objectifs à un horizon raisonnable afin de donner à voir une vision de la société.

Les espaces de concertation doivent être à la fois des lieux où les acteurs locaux apportent leurs perceptions et propositions, des lieux de décision au sens où des orientations de différentes institutions peuvent être partagées (mise en complémentarité des financements) et d'interpellation des pouvoirs publics (élus, institutions) de façon à ce que les initiatives trouvent un écho et des appuis à d'autres niveaux (législatifs, moyens accordés par l'Etat et la Région…).

Les associations ont une force dans leur organisation, puisqu'elles sont structurées et organisées à différentes échelles (locales, départementales, régionales et nationales,…). Cette organisation permet une adaptation à la diversité des acteurs de référence, mais surtout de mettre en pratique le maillage territorial. Par exemple, voici quelques pistes de travail :
- Mettre à profit les expériences des organismes dans l'accompagnement des ménages à l'utilisation économe de leur logement.
- Considérer le relais d'information que peuvent offrir les organismes auprès des locataires et personnes accédant à la propriété.
- Le monde culturel peut jouer un rôle dans la sensibilisation des citoyens.
- Le patrimoine peut être utilisé pour sensibiliser aux transitions énergétiques : la rénovation de Notre Dame de Paris et des différents projets de restauration a sensibilisé le public aux outils et à leur conséquence énergétique.

❷ Dépasser la sensibilisation dans l'éducation au développement durable

Faire face aux changements globaux suppose des changements individuels et collectifs. Certaines générations ne perçoivent pas l'ampleur des changements et ses conséquences négatives. La recherche ne manque pas, en revanche il existe des freins cognitifs. **Il faut aller au-delà de la sensibilisation dans l'éducation au développement durable.** L'éducation au DD s'est développée dans les dernières années, mais son contenu est à préciser/renforcer. Des initiatives foisonnent (collectivités, associations…). La Région soutient les POTEs (Pionniers ordinaires de la transition énergétique). Ce dispositif, au départ franc-comtois, est-il connu ? Comment fonctionne-t-il ? Il existe un véritable enjeu pour valoriser, mettre en avant les réussites, les atouts. La conviction des citoyens passe par la démonstration de ce qui marche.

Il est proposé de renforcer l'objectif 4 du SRADDET, la Région BFC étant invitée à :
- S'appuyer sur les compétences déjà existantes dans les associations, les filières.
- Créer une synergie entre formation / recherche et développement économique : en identifiant quelques Pôles autour de quelques thématiques fortes, en incluant la dimension citoyenne (faire évoluer les Campus des métiers et des qualifications existants ?).
- Au-delà des rendez-vous ponctuels existants (semaine du DD, de la biodiversité), faire évoluer les dispositifs régionaux vers un système de "veille active" (presse, collectivités locales finançant des associations) pour mettre à disposition les initiatives à la population. Ainsi la Région jouerait un rôle de vecteur, de mise en commun des moyens, et pas seulement en intervention directe.
- Créer un volet "biodiversité" à cet objectif, en valorisant le rôle important des associations sur la biodiversité auprès des établissements scolaires.
- Promouvoir l'ingénierie autour des transitions écologiques : changements globaux (lutter contre l'intensification des pratiques, changement climatique, déchets).

Il faut aussi intégrer l'apport des sciences humaines et sociales qui donnent des clés de compréhension et d'action sur les comportements individuels et collectifs face au changement climatique [voir ADEME, septembre 2016 "changer les comportements, faire évoluer les pratiques sociales vers plus de durabilité – L'apport des sciences sociales pour comprendre et agir"]

❸ **Mesure d'accompagnement dédiée à l'objectif 4**

Elle est actuellement rédigée comme suit : "Encourager la performance et l'autonomie énergétiques en mettant en place une animation régionale (faciliter l'acceptation et l'appropriation locales des projets…) et des outils de financement (SCIC notamment) adaptés y compris aux citoyens".

Il est proposé d'en modifier la liste des outils de financement et d'écrire : "structures de financements de types coopératifs (SEM, SCIC, SAS ESUS (entreprise solidaire d'utilité sociale) adaptés y compris aux citoyens".

AXE 1 • ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS

ORIENTATION 2 ▪ Réussir la transition écologique et énergétique pour tendre vers une région à énergie positive et zéro déchet

OBJECTIF 5 ▸ Généraliser les démarches territoriales stratégiques d'habitat et de gestion économe de l'espace

❶ **Habitat et foncier**

Il est proposé les éléments suivants :
- Recentrer la production sur les seules polarités.
- Ne pas limiter la question foncière à son contrôle.
- Requalifier l'espace par des démolitions et des réhabilitations ciblées.
- Inclure les organismes HLM dans le tour de table des projets et mobiliser leurs savoir-faire dans des contextes où les acteurs privés se raréfient.

Logique de partage d'habitats et de services collectifs :
Proposer une nouvelle gouvernance d'installation des équipements collectifs et/ou de mutualisation des espaces/services/moyens :
- avec les chefs d'établissement scolaire pour mettre à disposition des installations intra-muros,
- s'appuyer sur les EPCI avec l'ensemble des partenaires (habitat, petite enfance, jeunesse, éducation nationale, sport, activités de loisir…)

Logique de partage sur l'habitat privé :
- Faciliter l'accès à la colocation par une meilleure visibilité des logements en colocation, en développant les dispositifs de garantie pour les colocations, en adaptant la mobilité et le partage d'espaces sur des périodes courtes liées à des stages des étudiants.

❷ **Observatoire régional de la consommation des espaces**

L'intérêt que le rapport évoque le ROCER est souligné[1]. Les CESER Bourgogne et Franche-Comté soutenaient dans leurs deux ex régions la création d'un Observatoire régional de la consommation des espaces[2]. Dans ses propositions plus récentes, le CESER avait noté que le ROCER pourrait, à terme, se transformer en un tel observatoire régional[3]. **Le CESER peut, peut-être, rappeler que la "mesure d'accompagnement" sur la *"co-animation État-Région d'un réseau régional sur la connaissance de la consommation de l'espace"*** [p. 8 du fascicule des règles] **n'est, à ses yeux, pas suffisante et rappeler donc ici sa préconisation récurrente de la mise en place effective d'un Observatoire régional de la consommation des espaces** dont, d'ailleurs, la démarche de création avait été activée dans l'ex Franche-Comté en 2014[4].

(1) Réseau d'observation de la consommation des espaces en région.
(2) "La maîtrise du foncier en Bourgogne", octobre 2005, "Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne", janvier 2011, "Reconquête de l'espace franc-comtois : quel projet pour ma commune ?", septembre 2013 : chacun de ces avis contenait une préconisation visant à souligner l'intérêt de la création d'un observatoire régional du foncier/des espaces : un "outil régional d'observation partagé de la consommation des espaces agricoles" (Franche-Comté) et un "Réseau d'information du foncier de l'espace régional (RIFER)" ou un "observatoire du foncier" (Bourgogne).
(3) Cf. précédent avis du CESER sur ce dossier : avis du CESER BFC sur la convention ROCER, 12 décembre 2016.
(4) LEn effet, la dynamique franc-comtoise en la matière avait conduit à la constitution d'un partenariat entre la DREAL et la Région Franche-Comté en 2014. Ce partenariat avait donné lieu à un colloque commun organisé en novembre 2014 et à la constitution d'un groupe de travail sur l'observation de la consommation de l'espace auquel est venue s'associer la DRAAF. L'idée était déjà celle de la création d'un Observatoire de la consommation des espaces. Les travaux/réflexions ont été présentés lors du colloque du 31 mars 2016 à Dijon élargissant, depuis la fusion des deux Régions, la cible avec l'association des acteurs régionaux bourguignons.

Dans son avis sur Les SDAGE (avril 2019), **le CESER soulignait que le SRADDET pourrait contribuer à l'objectif du SDAGE visant à réduire les dommages causés par les phénomènes d'eutrophisation liés à la présence humaine sur les usages et sur les milieux aquatiques :** rejets par temps de pluie en milieu urbain, ralentir le ruissellement des eaux pluviales sur les zones aménagées, préserver et reconquérir les zones naturelles d'expansion des crues. De fait, le SRADDET pourrait jouer un rôle important concernant l'un des objectifs des SDAGE : limiter l'imperméabilisation nouvelle des sols, réduire l'impact des nouveaux aménagements et désimperméabiliser l'existant". Sur ce point, il est noté que la règle (p. 7 et 8) prévoit notamment la réalisation d'une "analyse du potentiel de compensation de l'imperméabilisation liée à l'artificialisation".

❸ Lutte contre l'artificialisation des terres

C'est une thématique majeure du SRADDET. Si la Bourgogne-Franche-Comté est la région la moins artificialisée après la Corse, avec 7,2% de sa surface totale artificialisée, ce chiffre est à croiser avec la surface artificialisée par habitant dans la région au regard des autres régions puisqu'après la Nouvelle Aquitaine, la Bourgogne-Franche-Comté est la région dans laquelle le nombre de m² artificialisés par habitant est le plus élevé. De plus, l'évaluation régionale des deux SRCE Bourgogne et Franche-Comté de novembre 2018 précise bien : *"La première constatation en Bourgogne-Franche-Comté est que l'érosion de la biodiversité est principalement due à l'altération et la dégradation des milieux naturels. Le territoire de Bourgogne-Franche-Comté est majoritairement recouvert par l'agriculture (59% du territoire en 2012). Or, entre 2010 et 2015, 81% des surfaces consommées par l'urbanisation sont d'origine agricole. Les évolutions de l'occupation du sol de ces dernières années illustrent un phénomène de rurbanisation qui se concentre logiquement autour des principaux pôles urbains (Dijon, Auxerre, Nevers, Charolles, Beaune, Chalon, Mâcon, Autun, Besançon, Vesoul, etc.) et le long des axes de communication. (...) Limiter l'artificialisation des sols est un des défis de demain".* D'ailleurs, selon le rapport du SRADDET, l'objectif est d'"Éviter l'étalement urbain" (p. 99). Le fascicule ne comprend que 2 règles. L'une (p. 10) ou les SCOT/PLUI *"devront prendre des dispositions favorables à l'activité commerciale des centres avant de prévoir toute extension ou création de zone dédiée aux commerces en périphérie, notamment quand les centres font l'objet d'une vacance commerciale structurelle".* Une autre (p. 7 et 8) ou *"les territoires devront mettre en œuvre des stratégies de réduction de la consommation de l'espace pour tendre vers un objectif de zéro artificialisation nette à horizon 2050".* Il est noté que cette seconde règle s'appuie uniquement sur l'objectif de long terme *"zéro artificialisation nette"* fixé nationalement par le Plan biodiversité de la France de juillet 2018 sans adaptation particulière aux réalités régionales. Cela n'empêche pas que, globalement, cette règle rejoigne certaines des préconisations formulées par le CESER tant dans l'ex Bourgogne que dans l'ex Franche-Comté dans les avis : Maîtriser l'étalement urbain en Bourgogne, 21 janvier 2011 et Reconquête de l'espace franc-comtois : quel projet pour ma commune ? septembre 2013 (sur la lutte contre l'artificialisation des terres agricoles, sur la coordination des stratégies locales, sur les outils...).

Une interrogation demeure cependant à ce stade : le SRADDET est-il en l'état porteur d'une ambition claire, réaliste et mesurable en matière de lutte contre l'étalement urbain ?

On peut associer aux deux règles évoquées ci-avant une troisième (p. 18) : *"Les SCoT et PLUi prévoient des mesures favorables au maintien et à l'implantation d'une agriculture destinée à une alimentation de proximité".*

OBJECTIF 6 ▸ Généraliser les approches territoriales de la transition énergétique

Concernant la mesure d'accompagnement (commune aux objectifs 6, 9, 10, 11) rédigée comme suit (p. 18) : "Apporter un soutien au développement des énergies renouvelables par des aides aux études et à l'investissement (chaufferies bois et réseaux de chaleur, méthanisation, solaire, hydroélectricité, etc.)".
Il est proposé de modifier comme suit : ajouter "à toutes les énergies renouvelables".

Face à une prescriptivité relative, on renverra à la contribution du CESER de 2017 qui parle dans ses points de vigilance d'une prescriptivité dure ou plus douce, il y a nécessité d'introduire des objectifs intermédiaires réalistes en termes de points d'étape qui devront être appréhendés avec précision.

OBJECTIF 7 ▸ Concilier biodiversité et aménagement dans les documents d'urbanisme infrarégionaux

Loin de disparaître, les deux ex SRCE de Bourgogne et de Franche-Comté restent la référence pour le SRADDET pour les objectifs liés à la biodiversité. En effet, on peut lire dans le fascicule des règles (p. 26) que les *"mesures d'accompagnement ont été définies. Elles reposent sur les plans d'actions stratégiques (PAS) des deux SRCE"*. Le fascicule des règles évoque même très spécifiquement le SRCE Bourgogne (p. 25). De plus, les annexes du SRADDET comprendront le diagnostic du territoire régional, la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, l'atlas cartographique, ainsi que les deux PAS des deux ex-régions[5]. **Le côté pragmatique de la Région BFC est souligné. La collectivité s'appuie là sur des documents opérationnels existant déjà et en cours de mise en œuvre par un certain nombre d'acteurs locaux. Cependant, cela nécessitera de la part de la Région, une fois le SRADDET adopté, la relance d'une dynamique en la matière. Cela apparaît particulièrement vrai à la lecture de l'évaluation publiée en novembre 2018 par la Région des deux SRCE régionaux[6]** : *Le SRCE est un document aujourd'hui connu mais dont l'appropriation est encore difficile. Pour les collectivités, l'intégration de la TVB est un exercice nouveau et techniquement difficile mais nombreux sont les documents d'urbanisme qui ont fait preuve d'une bonne précision lors de la phase d'identification de la TVB sur le territoire"*. De plus, au-delà des *"démarches ponctuelles positives qui ont vu le jour, fruit de la mobilisation de nombreux acteurs clés de la biodiversité"*, *"les orientations ne sont pas encore assez engagées ensuite en faveur de la TVB car peu d'actions sont mises en œuvre"*, la biodiversité ayant *"tendance à disparaître sous les priorités d'aménagement liées au paysage et à la commodité du citadin"*. De fait, cette évaluation souligne *"la nécessité d'un renforcement de l'accompagnement des collectivités dans la prise en compte de la TVB dans les documents d'urbanisme"*. Elle ajoute : *"Le fait que plus d'un dixième des participants à l'enquête affirment qu'il n'y a aucune action réalisée sur leur territoire pour restaurer les continuités écologiques interpelle"*. **La qualité de cette évaluation est soulignée, tout comme celle des préconisations qui sont formulées pour avancer plus encore sur ce sujet.** On retiendra particulièrement la préconisation visant à la mise en place d'une *"plateforme de recensement des actions en faveur de la biodiversité et des continuités écologiques. Une telle plateforme permettrait de mettre en contact des acteurs aux actions communes pour améliorer la diffusion et l'application des connaissances. Elle donnerait aussi une vue d'ensemble sur l'ampleur des actions mises en œuvre sur la région Bourgogne-Franche-Comté ou même sur un territoire donné. Pour la Région BFC et la DREAL BFC comme pour les citoyens, cela serait un bon outil de suivi des actions qui découlent des PAS du SRCE"*.

OBJECTIF 8 ▸ Prendre en compte l'enjeu sanitaire lié à la qualité de l'air à tous les niveaux de décision

❶ Un objectif concourant à l'attractivité de la région

En parallèle d'un exceptionnel capital patrimonial, la volonté de faire du patrimoine naturel préservé et de santé environnemental, un axe fort de territoire à "haute valeur de vie ajoutée" est très intéressante. Cette entrée est sans nul doute un des marqueurs importants sur lequel pourrait s'appuyer la Région pour développer une politique d'accueil et d'attractivité renforcée. Cet argument est à relever.

❷ Qualité de l'air et qualité de l'eau

Rappel de l'avis du CESER relatif aux SDAGE (avril 2019) : **les Hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) formés lors de la combustion du bois, du fuel ou du charbon, constituent les polluants les plus toxiques des rivières en raison des retombées atmosphériques.** Par exemple, sur le bassin SN, les HAP compromettent la qualité de l'eau pour près de 70% des rivières. Globalement, le chauffage résidentiel apporte 66% des émissions contre 25% pour le transport routier. Même si les concentrations ont été divisées par 4 en 10 ans, elles restent encore 15 fois supérieures aux normes et valeurs guides environnementales. Il reste donc difficile de

(5) Présentation du Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté, Ateliers SRADDET "Biodiversité", novembre 2018.
(6) Bilan des SRCE Bourgogne et Franche-Comté, novembre 2018, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté, Biotope.

connaître exactement les niveaux de contamination et la toxicité pour les milieux. En outre, les effets cumulatifs ne sont pas encore bien connus. **Malheureusement, pour ces contaminations atmosphériques, le SDAGE et les acteurs de l'eau n'ont pas de prise : les réponses à apporter relèvent des politiques de réduction de la consommation d'énergie et de protection de la qualité de l'air sur lesquelles le Conseil régional détient une responsabilité prioritaire notamment via le futur SRADDET qu'il convient ici de rappeler.**

OBJECTIF 9 ▸ Atteindre un parc de bâtiments performants énergétiquement et responsable en matière environnementale

Les objectifs opérationnels sont bien identifiés. Leurs mises en œuvre constituent le principal enjeu de l'objectif 9. En BFC, l'enjeu dépasse largement le secteur des bâtiments publics avec l'habitat privé tant individuel que collectif (nombreux problèmes dans les copropriétés privées).

Propositions :
- viser le niveau BBC rénovation : 8 000 logements HLM pourraient être traités en 2019, 2020 et 2021,
- consolider dans la durée les dispositifs de financement des programmes de réhabilitations des bailleurs sociaux.

Concernant les règles de l'objectif 9 : on reste au niveau de l'étude, de la faisabilité. Il manque des jalons avec une évaluation qui permette d'ajuster en fonction des résultats.

En outre, **il est noté que les territoires sont divers et inégaux (notamment en matière d'habitat et d'économies d'énergie)** en raison de leur implantation géographique et des conséquences climatiques qui en résultent. Ces disparités de situation imposent des efforts financiers plus importants pour certains. **Peut-on envisager une compensation financière pour certains cas, dans un souci d'équité territoriale ?**

Important enjeu de la priorisation des aides, notamment pour le parc individuel. Pour les particuliers, deux problèmes : la façon dont est versée (après le paiement par le particulier) et le reste à charge, toutes aides confondues.

OBJECTIF 11 ▸ Accélérer le déploiement des énergies renouvelables en valorisant les ressources locales

Pour les objectifs 9, 10 et 11, il est proposé de veiller à la cohérence du minimum de production d'EnR souhaité à l'échelle de chaque territoire et en lien avec la trajectoire de la région, TEPOS à 2050. Quels objectifs et indicateurs intermédiaires ?

OBJECTIF 12 ▸ Déployer la filière hydrogène comme solution de mise en œuvre de la transition énergétique

Il est souligné que les applications ne sont pas limitées aux véhicules mais intègrent les applications stationnaires (bâtiments).

Il est utile de rappeler les axes permettant de développer une filière :
- développement local (échelon de l'EPCI),
- association du monde économique,
- association de la recherche universitaire,
- coordination régionale ou nationale.

Pour mémoire : rappel de la contribution intégrée dans la saisine Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines (mars 2019) **:**

Dans leur SRADDET respectif, les Régions Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes identifient le sujet hydrogène-énergie comme l'une des priorités de leur stratégie de transition énergétique.

Labellisée territoire d'hydrogène, **la Bourgogne-Franche-Comté bénéficie d'atouts de tout premier ordre réunissant acteurs académiques, acteurs industriels majeurs, start-up et collectivités.** Ils développent des expertises en matière de recherche, des moyens expérimentaux uniques en France et en Europe, des formations universitaires spécifiques (Cursus Master Ingénierie H3E Hydrogène-Énergie Efficacité Énergétique…), des pôles de compétitivité, dont le pôle "Véhicule du futur" fédérant une majeure partie de ces forces dispersées sur l'ensemble du territoire de Bourgogne-Franche-Comté.

Bien que non présentées comme telles dans les documents émanant des régions limitrophes de la Bourgogne-Franche-Comté, ces activités sont déjà conduites en **coopération interrégionale** comme en témoignent le pôle "Véhicule du futur" Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est et la fédération de recherche FCLAB associant le CNRS, les instituts Femto-st et IRTES (UBFC) des laboratoires implantés à Lyon, Strasbourg et en région parisienne.

Sur ce sujet de l'hydrogène-énergie, **la coopération tant interrégionale qu'intra-régionale est un enjeu.** La Bourgogne-Franche-Comté peut être aux avant-postes et promouvoir la coopération, mais des points d'attention, de vigilance même parfois, ne doivent pas être éludés. **Il sera important :**
- d'identifier l'ensemble des initiatives du territoire Bourgogne-Franche-Comté, aujourd'hui dispersées, de les connecter, de valoriser la force et la cohérence de cet ensemble d'actions, dans une feuille de route de la recherche aux usagers partagée par l'ensemble des acteurs et de s'accorder sur le site en charge du pilotage,
- d'identifier les éléments d'une filière industrielle et d'innovation,
- d'accompagner la coopération interrégionale et transfrontalière à tous les niveaux d'acteurs et travailler à la mise en cohérence des différents projets régionaux.

Un point de vigilance et une urgence sont soulignés : il est impératif que la Bourgogne-Franche-Comté veille à la prise en compte des enjeux territoriaux interrégionaux dans la structuration nationale des activités de recherche, structuration en cours de réflexion.

Propositions de modifications des objectifs : ajout, dans les deux phrases ci-dessous, en plus de l'hydrogène produit à partir d'électrolyse de l'eau :
- **"La valorisation d'hydrogène fatal ou coproduit, issue d'une électrolyse associée à un procédé industriel** (il s'agit là de recycler de l'"hydrogène déchet" qui aurait été rejeté dans l'atmosphère sans être valorisé).
- **La méthanation, procédé combinant hydrogène renouvelable ou coproduit et CO_2 pour produire du méthane de synthèse** (aux propriétés proches du gaz naturel et qui a l'avantage de présenter un débouché pour l'hydrogène, et de piéger du CO_2)".

Point de vigilance : on ne peut qu'être favorable à la valorisation d'un déchet. Pour autant, se pose la question du mécanisme de soutien : **il faut être facilitateur sans créer d'effet d'aubaine.** Il faut traiter les soutiens différemment selon qu'il s'agit de particuliers ou de groupes industriels.

L'utilisation de "l'eau pure" pose la question du recours au traitement des "eaux grises", de l'amélioration de l'eau disponible. **Il faut veiller aux concurrences d'usage et ne pas puiser dans les nappes phréatiques pour cet usage.**

OBJECTIF 13 ▸ Préserver et restaurer les continuités écologiques (réservoirs et corridors)

Les règles en la matière sont explicites et rejoignent en cela les préconisations de l'évaluation des deux SRCE publiée en novembre 2018 par la Région[7]. Il s'agit bien, pour résumer, à ce que tous les documents de planification prennent en compte ces problématiques.

L'absence de règle concernant spécifiquement les milieux agricoles est étonnante. En effet, le fascicule des règles identifie uniquement une mesure d'accompagnement[8] (p. 26) : *"Promouvoir une agriculture et une sylviculture à haute valeur environnementale intégrant la biodiversité, en*

(7) Bilan des SRCE Bourgogne et Franche-Comté, novembre 2018, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté, Biotope.
(8) La vocation des mesures d'accompagnement est de faciliter l'appropriation des règles et leur mise en œuvre. Ces mesures sont dépourvues de toute portée juridique. Elles sont portées par la Région et/ou par d'autres acteurs de l'aménagement et du développement durable.

s'appuyant en particulier sur les initiatives en matière d'agro-écologie". Après vérification, à partir du moment où le cadre en la matière relève toujours des deux Plans d'actions stratégiques (PAS) des deux ex-régions, on précisera que, a minima, le PAS Bourgogne intègre spécifiquement une *"Orientation stratégique n°3 - Conforter les continuités écologiques et la perméabilité dans les espaces agricoles, forestiers et aquatiques"* et le PAS Franche-Comté intègre spécifiquement une *"Sous-orientation A2 - Promouvoir et favoriser des modes de gestion compatibles avec la préservation de la TVB associée aux milieux agricoles".* Sur ce point, le fascicule des règles identifient, sur la base des deux PAS, 36 mesures d'accompagnement en la matière que nous ne reprendrons pas ici (p. 26, 27 et 28).

L'évaluation des deux SRCE soulignait : *"Les trames noires et les trames aériennes commencent à être abordées dans les documents d'urbanisme et sont des éléments qui pourront être précisés dans le SRADDET"*[9]. Soulignons ici l'intégration de la règle (p. 23 du fascicule) : *"Les documents de planification doivent prévoir de traiter la question des pollutions lumineuses dans le cadre de la trame noire".*

Il est bien noté le souhait de la Région BFC de mettre en place *"un accompagnement pour la réalisation d'un diagnostic faune-flore approfondi"* via les 2 mesures d'accompagnement proposées et complémentaires aux 36 évoquées précédemment :
- Aider les territoires porteurs de SCoT/PLUi à recourir à un diagnostic écologique et paysager, en tenant compte de la trame noire, pour approfondir les connaissances localement et préciser l'appartenance ou non des espaces considérés à des réservoirs ou corridors écologiques, en s'appuyant sur les inventaires existants.
- Sensibiliser et soutenir les acteurs pour l'intégration des critères écologiques dans la conception et gestion des espaces bâtis (indice de biodiversité, gestion différenciée des espaces verts, réhabilitation de friches industrielles et urbaines…).

Il est regrettable que les mesures d'accompagnement ne soient pas assorties de la précision des acteurs porteurs de ces mesures, y compris lorsqu'il s'agirait de la Région BFC.

OBJECTIF 14 ▸ Mobiliser l'ensemble des acteurs pour tendre vers une région zéro déchet

OBJECTIF 15 ▸ Réduire, recycler, valoriser au mieux les déchets

OBJECTIF 16 ▸ Organiser le traitement des déchets à l'échelle régionale, en intégrant les objectifs de réduction et de valorisation, et le stockage

Ces objectifs concernent le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD), qui fait l'objet d'un avis dédié du CESER (juin 2019).

Le CESER prend acte que le PRPGD sera abrogé une fois que le SRADDET sera adopté. Il a bien noté que la Région annexera la totalité du futur PRPGD (parties A et B) au SRADDET. Il suggère que ces éléments soient mentionnés dans l'objectif 15 du schéma, pour plus de clarté envers les acteurs qui se sont fortement impliqués dans l'élaboration du PRPDG.

Remarques sur deux des règles présentées en la matière dans le fascicule du SRADDET :

L'une de ces règles pose problème en étant bien trop ouverte et en laissant une trop grande liberté d'action aux acteurs concernés. En effet, elle stipule (p. 32) : *"Les producteurs et détenteurs de déchets ont la possibilité de déroger à la hiérarchie des modes de traitement des déchets définie à l'article L. 541-1 du code de l'environnement pour certains types de déchets spécifiques, en la justifiant compte tenu des effets globaux sur l'environnement et la santé humaine, et des conditions techniques et économiques."* **Pourquoi ériger des règles et des accompagnements si on peut y déroger aussi facilement ?**

L'autre règle problématique stipule (p. 32) : *"Le retour au sol des boues doit être privilégié dans un principe de proximité".* **Rédigée telle quelle, cette règle est très insuffisante, voire dangereuse.** Le traitement des boues doit être complet pour permettre le retour au sol (afin d'éviter d'épandre des bactéries pathogènes et/ou résistantes aux antibiotiques ; problèmes de pollution évoqués

(9) Bilan des SRCE Bourgogne et Franche-Comté, novembre 2018, Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté, Biotope.

dans le cas de boues issues de méthanisation lorsque le compostage n'est pas mené à terme). **Il faut donc veiller à ce que les stations d'épuration et/ou de traitement suite à la méthanisation soient en parfait état de marche.**

L'intérêt de la mention d'éco-conditionnalité relative au *"choix des matériaux et une valorisation des déchets sur les nouveaux bâtiments"* est souligné (p. 30 du fascicule).

L'affichage d'une "région zéro déchet" n'a aucun sens. Notons d'ailleurs qu'à aucun moment, ce "slogan" n'est inscrit dans le PRPGD. Ce gimmick marketing ne peut pas être pris au sérieux et doit donc être abandonné pour un discours plus concret et réaliste. Pour les déchets, on manque de vision pour une échéance 2050 : on se situe plutôt dans une vision 2025-2030.

La formulation de la règle *"Maintien d'une capacité de stockage du SMET[10] pour le traitement des refus de TMB[11]"* (p. 31) est un peu restrictive. En effet, l'installation de stockage du SMET 71 de Chagny reçoit :
- Effectivement, les refus de tri de l'usine ÉCOCÉA (refus issus de la chaine de tri et refus écartés en amont de la chaine de tri à la pelle = encombrants).
- Les Déchets non recyclables (DNR) issus des déchetteries de ses adhérents.
- Les Déchets industriels banaux (DIB) de clients de proximité (pour limiter le transport).
- Des balayures de rues de collectivités voisines.
- Les ordures ménagères détournées de l'usine ECOCEA en cas d'arrêts techniques, programmés ou non, de cette dernière.

Pour assurer la continuité de service de traitement des déchets, il faut que le centre de stockage de Chagny puisse continuer d'accepter les OM de ses adhérents (arrêts de l'usine), les refus issus du tri de l'usine, les déchets non recyclables des déchetteries, les balayures. Pour des raisons de limitation de transport (et donc de moindre impact environnemental), il y a du sens à continuer à accepter les DIB de proximité, issus de clients historiques. **La formulation la plus générique qui englobe ses déchets, tout en limitant le périmètre concerné serait : *"Maintien d'une capacité de stockage au SMET pour le traitement des déchets de ses adhérents et des clients implantés sur son territoire"*.** Les déchets des adhérents englobent ainsi OMr, refus de tri, DNR et balayures et la limitation aux "clients sur son territoire" évite l'arrivée massive de déchets d'autres régions et maintient une gestion de proximité.

Plus globalement, **il est regrettable que la formation soit absente de ces objectifs alors qu'elle est indispensable pour les atteindre.** À ce titre, une récente étude du CEREQ montre que l'emploi à court, moyen et long terme doit s'adapter dans les filières de tri et de traitement des déchets : **http://www.cereq.fr/articles/Prospective-metiers-et-competences-dans-la-filiere-de-la-transformation-et-de-la-valorisation-des-dechets**

Il est recommandé de soutenir les recherches sur les formations innovantes pour les besoins en emploi et compétences de demain sur la transformation et la valorisation des déchets.

AXE 1 • ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS

ORIENTATION 3 ▪ **Inventer les nouvelles transitions avec l'ensemble des territoires**

OBJECTIF 17 ▸ Accompagner les citoyens et les acteurs régionaux dans leur transformation numérique en plaçant le citoyen au cœur de la démarche

Il est proposé de mettre en lien le numérique avec la robotique et l'intelligence artificielle, qui vont transformer les territoires : impacts sur l'économie, la localisation des activités, l'emploi, les compétences… (ex : nouvelles modalités de productions agricoles). Cette problématique réinterroge plus globalement la "valeur travail" dans notre société.

(10) Syndicat mixte d'étude et de traitement.
(11) Traitement mécano-biologique.

OBJECTIF 18 ▸ Renouveler le modèle d'urbanisme pour une qualité urbaine durable

❶ Urbanisme

La Région BFC envisage quatre modalités pour une approche d'un urbanisme renouvelé :
- Mutation des bâtis et des espaces urbanisés et densification.
- Approche écosystémique de la nature en ville.
- Intégration des mobilités durables comme composante urbaine.
- Aménagement d'espace public de qualité.

Comment traduire une position philosophique en règle ? Comment ces quatre modalités se traduisent-elles en tant que règle effective ?

Propositions :
- Introduire des étapes qui rendent visibles les progressions, de fixer des points d'étape à moyen et long termes.
- Avoir une rédaction plus prescriptive du SRADDET : éviter l'emploi du mode conditionnel et utiliser plus largement le mode indicatif qui impose l'action.

Le fascicule prévoit la règle suivante (p. 9) : *"Les documents de planification doivent définir la localisation des équipements et établissements recevant du public structurants sous condition de desserte par des offres de transport alternatives à l'autosolisme et en fonction d'un réseau d'infrastructure adapté aux besoins".*

Il est proposé d'étendre cette règle à tout projet d'extension d'urbanisme, à toute nouvelle zone à urbaniser.

En outre, il est proposé les éléments suivants :
- Pour les friches (industrielles, logements insalubres), renforcer le droit de préemption des communes.
- Avant toute réaffectation d'usage des terres, prendre en compte la valeur agronomique des sols pour en définir le nouvel usage.
- Créer une règle : pour les friches, prioriser une réaffectation en zone agricole.
- Pour lutter contre l'étalement urbain, optimiser et rester sur les trames urbaines existantes. Limiter la production en péri-urbain. Densifier les "dents creuses".
- Construire la ville autour des axes de mobilité existants.
- Donner la priorité à la verticalité dans l'urbanisme.
- La rénovation-réhabilitation du bâti existant est impossible dans certains cas (notamment pour des raisons financières). Il faut encourager les opérateurs et le financement des logements vacants.
- L'adaptation des règles "au local" : les problèmes doivent être traités au bon niveau, certains points relèvent de l'État et de la loi et sont coercitifs. Il faut veiller à ne pas être localement en dessous des exigences réglementaires.

❷ Logement, habitat

Il est suggéré de :
- Développer une offre de logements connectés, économes, adaptés aux évolutions sociales : des ménages plus petits, plus âgés.
- Faciliter les débuts de parcours résidentiels.
- Proposer des solutions temporaires pour une meilleure mobilité des actifs.
- Développer des formes d'habitat spécifique innovantes.

AXE 2 • ORGANISER LA RÉCIPROCITE POUR FAIRE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES UNE FORCE POUR LA RÉGION

ORIENTATION 4 ▪ **Garantir un socle commun de services aux citoyens sur les territoires**

OBJECTIF 19 ▸ Contribuer à un accès équitable de la population aux services et équipements de base

❶ Accès aux services et équipements de base

La Région se donne pour objectif de "s'appuyer sur l'action des Départements, à travers leurs Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), pour la mise en cohérence et la mise en œuvre d'un accès équitable de la population aux services et équipements de base".

L'objectif 19 relève d'un choix fondamental, soit politique (répondre aux besoins du territoire en proximité), soit économique (rentabilité). Les équipements ne peuvent être partout mais des mécanismes doivent permettre l'accès partout (transport, hébergement..) à des coûts abordables et pour tous *(question par exemple de l'accès aux bourses dans l'enseignement supérieur)*.

Le projet de "coordination des SDAASP" (via la CTAP) est soutenu. Il est proposé d'élaborer les SDAASP en s'appuyant sur les besoins exprimés par les citoyens et rendus publics.

La notion "d'équipements et de services de base" est à repenser, puisqu'ils ne relèvent pas tous, loin de là, des SDAASP. La culture ou le sport sont essentiels dans le développement et l'épanouissement des individus, qu'ils habitent en milieu urbain ou en milieu rural.

Une attention particulière est à porter sur les problématiques suivantes :

- **Les difficultés des personnes âgées pour accéder aux services,** notamment en milieu rural.

- **Les difficultés d'accès aux ressources** (biens de consommation, alimentaires, d'énergies, de chauffage…) pour toute une partie de la population, notamment au sein des territoires fragilisés. Cette problématique est indissociable de celle de l'accès aux services.

- **Les distances pour accéder aux formations ainsi qu'à l'emploi** [cf. étude INSEE : **https://www.insee.fr/fr/statistiques/3325157**]. Ce problème récurrent avait déjà été soulevé à de multiples reprises par le CESER, notamment en Bourgogne. Il ne fait aussi aucun doute que la faible attractivité de la Bourgogne-Franche-Comté contribue également à accroître les inégalités pour ces territoires créant de fait une véritable fracture territoriale, ce qui peut d'ailleurs expliquer pourquoi la région est fortement impactée par les actions menées par les "gilets jaunes".

- **Les difficultés d'accès aux services publics,** qui ont vu leurs implantations locales fermées au fil de ces dernières années (Trésoreries, bureaux de poste, préfectures et sous-préfectures, accueils CAF, CARSAT, etc.) :
  - Des Maisons de services au public (MSAP) se sont progressivement mises en place dans les territoires ruraux, mais aussi dans des zones urbaines, le Président de la République ayant récemment annoncé sa volonté de les appeler "France Service". Leur rôle se limite à un accueil de premier niveau pour les usagers : accueil, information, orientation. On en compte au moins 120 en Bourgogne-Franche-Comté à fin 2017 (Côte d'Or : 11, Yonne : 19, Saône-et-Loire : 19, Nièvre : 23, Doubs : 17, Jura : 12, Haute-Saône : 16).
  - Bon nombre de MSAP sont en réalité de petits bureaux (souvent un bureau de poste ou un local municipal), avec un seul agent présent, et pour les MSAP plus grandes situées dans quelques grandes villes de la région, les locaux sont trop petits au regard du nombre important d'usagers qui s'y déplacent. Bon nombre d'usagers indiquent leurs mécontentements : locaux trop petits, manque de confidentialité, impossibilité d'avoir les renseignements nécessaires alors qu'ils sont envoyés à la MSAP par un autre service (qui aurait dû les renseigner – Préfecture, CAF, CPAM…), difficultés à maîtriser les outils numériques proposés…
  D'où la nécessité de disposer d'un accueil "services publics" qui réponde aux usagers, donc avec une présence physique.

Ces préoccupations rejoignent celles du Défenseur des droits, qui formule plusieurs recommandations "afin de ne laisser aucun usager sur le bord du chemin" [cf. rapport **Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics** (2019)]. Il recommande notamment de :

- Conserver toujours plusieurs modalités d'accès aux services publics en adoptant une disposition législative en ce sens au sein du code des relations entre les usagers et l'administration. Aucune démarche administrative ne doit être accessible uniquement par voie dématérialisée.

• Repérer et accompagner les personnes en difficulté avec le numérique en redéployant par exemple une partie des économies procurées par la dématérialisation des services publics vers la mise en place de dispositifs pérennes d'accompagnement des usagers…".

Propositions :

- **Améliorer la qualité et l'accès des usagers aux services publics, dans la proximité.**
- **S'orienter vers des Maisons de services publics (MSP)** et non pas des MSAP :
  • Doter chaque MSP de locaux suffisamment vastes, avec plusieurs bureaux indépendants, accueillants, avec une salle d'attente, et de points d'accueils variés permettant d'accéder directement à la plupart des services.
  • Dans chaque MSP, il est nécessaire que du personnel issu de différents services de la Fonction Publique, spécifiquement formé, soit présent physiquement (CCAS, agent municipal, …), en plus des permanences dédiées aux autres types d'accueil et des bornes et ordinateurs d'accès à différents services (CAF, CPAM…). La MSP ne peut être qu'un accueil de premier niveau, d'information et d'orientation, qui ne peut pas remplacer l'accueil que se doivent d'avoir tous les services publics : Finances Publiques, Préfecture, CAF, CPAM, CARSAT, etc.
  • Les offres de services publics des MSP doivent être complémentaires aux services publics existants.
- **Compléter la règle de l'objectif 19** (fascicule de règles p. 5) comme suit : "En matière de maintien des services publics, l'accord de la municipalité ou de la collectivité territoriale concernée sur les solutions proposées en substitution à la fermeture d'une offre de service public est un préalable à sa fermeture, après consultation des associations d'usagers et des organisations syndicales".
- Favoriser un accès équitable aux services en ayant recours aux acteurs du **numérique**. La Région BFC doit trouver des formules adaptées pour les personnes n'ayant pas de connaissance de base en numérique.
- Développer l'offre de services liée au **logement** en partenariat avec les écosystèmes locaux (associations, etc.).
- Concevoir les nouveaux bâtiments de manière à les rendre **accessibles** tant en milieu urbain qu'en milieu rural, afin de laisser le choix aux personnes de leur lieu de vie [cf. loi du 11 février 2005].
- **Mutualiser** les lieux d'accueil afin d'éviter les redondances dans les actions.
- **Mettre tous les acteurs en interaction :** élus, citoyens, professionnels, entreprises… (exemple : ouvrir les comités de pilotage à la participation des citoyens). Commencer par cibler la population qui vit dans les espaces ruraux (petites communes inégalement dotées en service au public en dehors de l'influence des pôles urbains).

❷ Santé

L'objectif 19 vise à assurer l'intégration de la santé dans une approche territoriale globale, en précisant que les priorités dans ce domaine sont portées par les services de l'État (ARS, DREAL…). Plusieurs observations peuvent être faites à ce titre :

- Une véritable politique de couverture territoriale en matière de santé est à **la jonction entre le sanitaire (services de l'État), le social et le médico-social (Conseils départementaux).** Force est de constater qu'il existe aujourd'hui des incohérences, voire des tensions entre les deux branches constitutives de la prise en charge de la santé. Ces difficultés sont particulièrement prégnantes dans le secteur des personnes âgées, population importante dans les zones rurales de notre région.
- Une couverture des territoires et un accès équitable aux services et équipements de base en matière de santé nécessitent, d'une part, une **complémentarité** et une **cohérence** entre ARS et Départements, tant dans les analyses et schémas que dans les perspectives et orientations, et d'autre part, une prise en compte des **surcoûts liés aux missions de service public** (déplacement, manque de personnel, quartiers difficiles) par les collectivités territoriales et l'ARS. Aujourd'hui, ces surcoûts ne sont pas ou mal assumés, en particulier par les Conseils départementaux.
- **L'hôpital public** doit être le pivot du système de santé, articulé autour d'acteurs sociaux et médicaux localement implantés. Il faut maintenir des hôpitaux de proximité avec accueil de soins de 1er recours et plateau technique simple : laboratoire d'analyses simples, scanner, imagerie sans préparation et échographie. Il faut dans ces hôpitaux de proximité de petites unités comportant des lits de médecine et des lits de Soins de Suite et de Réadaptation.
- Le rôle des **médecins généralistes** est essentiel en termes de premier accès aux services de santé. Pour permettre un maillage complet du territoire, une réponse nouvelle doit être trouvée.

Face à ces observations, **la Région doit porter une exigence de coordination "sanitaire/médico-social/social" auprès de l'ARS et des Conseils départementaux.**

Plusieurs pistes pourraient être envisagées :
- **Maisons de santé pluridisciplinaires en milieu rural.** Elles doivent être la base d'un travail de réseau local afin de maintenir une offre de soin de proximité et de dépasser l'aspect curatif, en allant davantage au-devant des personnes notamment en matière de prévention et de communication, de prise en charge de la santé mentale, de vieillissement de la population. Une meilleure utilisation des espaces vides (établissements médico-sociaux et sanitaires) et des moyens humains peut être envisagé entre le secteur sanitaire et médico-social.
- **Centres de santé territoriaux dans les bassins de vie,** sur le modèle de ce qui est mis en œuvre depuis un an en Saône-et-Loire. Ces centres salarient les professionnels de santé (médecin généraliste, radiologue, kinésithérapeute…). Ils doivent être pilotés par un hôpital local ou éventuellement une collectivité territoriale. Une règle de prescriptivité pourrait ainsi viser à consulter obligatoirement pour avis les CTS (Conseil territorial de santé) et les CDCA (Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie) lors d'un projet de centre de santé.
- **Favoriser les démarches actives** [cf. exemple de Saône-et-Loire]. Observer finement sur les territoires en portant attention aux pathologies chroniques sur la durée, souvent "en dehors des mailles du filet" des prestataires. Il s'agirait de "connecter" l'Observatoire régional de santé et l'ARS, dans un cadre départemental ou régional.
- **Prévoir la mobilité des personnes** pour se rendre d'un territoire à l'autre suite à la disparition d'hôpitaux.

OBJECTIF 20 ▸ Accélérer le déploiement des infrastructures numériques (très haut débit, téléphonie mobile…)

Recommandations :
- Donner les priorités d'installation aux territoires les moins couverts. La Région a pris trop de retard. Il faut le compenser. Il n'y a pas assez de suivi au niveau des opérateurs. Faire en sorte que les offres d'équipement soient adaptées.
- Prévoir la gratuité des formations au public, organiser et étendre l'accompagnement de tous les usages de ces nouveaux outils en s'appuyant sur les réseaux locaux.
- Accélérer la transformation numérique des entreprises.
- Adapter l'analyse aux résultats sur la stratégie SCORAN.

OBJECTIF 21 ▸ Construire un réseau d'infrastructures qui réponde aux besoins des usagers

Bon nombre de citoyens de la région BFC n'ont pas accès à une solution de mobilité collective et/ou n'ont pas accès à une offre de mobilité avec une sobriété énergétique. Ils sont contraints notamment soit de prendre plusieurs types de moyens de déplacement pour un même trajet, soit de prendre un véhicule personnel, souvent une voiture, pour se déplacer ou atteindre un déplacement collectif.

Propositions :
- Favoriser les transports multimodaux avec une meilleure utilisation. Nécessité d'un Schéma Régional de l'Intermodalité qui organise la complémentarité des modes par le rabattement sur les modes collectifs les plus capacitaires.
- Billettique unique pour l'ensemble du trajet.
- Guichets : le développement du numérique doit être utilisé comme facilitateur des échanges, pour autant il ne touche pas toutes les populations de manière égalitaire et ne peut donc être la référence ou le seul moyen d'interface entre l'usager et le service de transport. C'est donc en complément de l'existant et pas en substitution totale que le numérique doit être utilisé. En cela, il n'est pas acceptable que la SNCF et la Région BFC envisagent de continuer de fermer les guichets dans les gares ou d'en réduire drastiquement les horaires : aucune fermeture de guichet ne doit intervenir et toute évolution doit être validée par les usagers.
- Baisse de la TVA sur les billets de trains, tarifs sociaux permettant l'accessibilité réelle, gratuité pour tous les scolaires et étudiants.
- Donner la priorité aux territoires les moins bien desservis.
- Veiller au bon état des matériels.

Concernant les Pôles d'échanges multimodaux (PEM), le SRADDET propose de "Maintenir et développer des PEM stratégiques". La définition du PEM stratégique donnée par la Région est

"ambitieuse" et sans doute génératrice de projets coûteux et essentiellement à proximité des "grandes villes". Il ne faut pas oublier les zones plus reculées du territoire (avec un maillage plus dense) qui ne seront peut-être pas des "lieux de vie" mais qui permettront, au moins, l'intermodalité entre voiture, autocar interurbain et vélo ?

Il n'y a pas encore assez de consultation auprès des usagers, ni de communication sur toutes les possibilités de transports. Il est important de :
- Mettre en œuvre des indicateurs. Annoncer les projets.
- Mettre en avant la nécessité de l'accès à la diversité des transports, nécessité notamment pour l'activité professionnelle des usagers.
- Intégrer les enjeux de transition énergétique dans les réseaux de transport.
- Prévoir l'urbanisme de façon à rendre possible l'intermodalité.

Il est proposé la règle suivante : "L'Autorité Organisatrice des Mobilités ou la collectivité territoriale concernée par la mise en place d'une chaîne de mobilité, ou d'une partie d'une chaîne de mobilité, devra mettre en œuvre un "comité de lignes" ou "de bassin" ou "de territoires", permettant en amont de toute décision une prise en compte des besoins des populations en termes de moyens, d'horaires et de fréquence des solutions".

OBJECTIF 22 ▸ Garantir la mobilité durable partout et pour tous, avec le bon moyen de transport, au bon endroit, au bon moment

❶ Observations générales

Une demande de précisions porte sur les points suivants :
- "Zone blanche de mobilité" : de quelle mobilité parle-t-on ?
- MOBIGO "système de distribution unique, harmonisé, interopérable" : cela apparaît comme une troisième étape, alors que la première étape (de base) n'est pas franchie pour tous les usagers : tous ne sont pas capables de maîtriser Internet et la numérisation des titres de transport.

❷ Remarques sur les règles

- Objectif 22 ▸ Sensibiliser aux nouveaux enjeux de la mobilité : il manque la mention du citoyen que l'on oublie, on reste dans la technocratie.

- Objectifs 21, 22 et 33 ▸ Mesure d'accompagnement : il manque une cartographie des pôles d'échanges multimodaux stratégiques. Par ailleurs, la notion de pôle stratégique reste floue. Il manque également des objectifs territoriaux chiffrés et des indicateurs et jalons qui permettent de suivre les évolutions.

- Objectifs 10 et 22 ▸ Ils ne traitent pas des liens interrégionaux qu'il faut impérativement renforcer (ainsi qu'avec la Suisse).

❸ Accessibilité des personnes à mobilité réduite (y compris la population de 65 ans et plus dont le nombre ne fait que croître) :

Le handicap paraît être oublié alors que l'on nous dit garantir une mobilité durable et que les textes applicables nous parlent simplement d'arrêts prioritaires avec certains critères qui justement provoquent certaines ruptures dans la chaîne du déplacement.

L'accès de personnes à mobilité réduite doit être amélioré à chaque réinvestissement dans les flottes de matériel, afin d'assurer une mobilité durable pour tous, conformément aux lois du 30 juin 1975 et du 1er février 2005 qui prenaient en compte ces obligations.

❹ Tarification des transports

- En dehors d'une simplification, prévoir une harmonisation des tarifs, mise en place d'un billet unique.

- Les citoyens ne sont pas assez consultés (constat récurent), alors qu'ils sont au cœur du système. Prises de décisions d'arrêts de ligne sans concertation avec tous les acteurs : élus, acteurs locaux, habitants, entreprises, etc.

Propositions :
- Utiliser les innovations locales pour l'accès aux stationnements, covoiturage, etc. pour les faire remonter au niveau régional.
- Mettre en réseau les innovations des territoires, les porter à connaissance.

❺ Autres propositions

- Développer les possibilités de recours aux transports collectifs avec l'ouverture de l'accès des cars scolaires à tout public.
- Conditionner une infrastructure nouvelle à une desserte régionale : la Région doit s'impliquer aux côtés des porteurs de projet des nouvelles infrastructures dès lors qu'il y a un intérêt pour la desserte d'un territoire.

OBJECTIF 23 ▸ Redynamiser les centres-villes et centres-bourgs par une approche globale

❶ Logement/Habitat

Les problématiques "Habitat" sont nombreuses en milieu rural. Le parc privé, notamment, a besoin d'un outil d'intervention pour être mis aux normes, transformé au fil du temps.
Une part importante du parc est composée de logements anciens inadaptés aux modes de vie actuels. L'indécence et l'insalubrité y tiennent une place significative. La performance thermique, souvent médiocre, contribue à l'augmentation du phénomène de la précarité énergétique, particulièrement sensible en milieu rural.
Quant au parc locatif, qui pourrait participer à l'accueil des populations les plus modestes, et au maintien des plus jeunes sur le territoire, il demeure insuffisamment développé : les logements sociaux (publics) sont peu présents dans certains territoires, le parc locatif privé (social de fait) pallie insuffisamment cette lacune. Nous avons encore des communes dans notre région qui ne respectent pas l'article 55 de la loi SRU, il faut pouvoir les accompagner afin de leur permettre de satisfaire à leur obligation

Le renouvellement du parc dans les centres bourgs combine une solidarité intra-territoriale (sociale ; des secteurs public et privé), une exigence patrimoniale et sociale (réhabilitation, efficacité énergétique, lutte contre la précarité énergétique), la préoccupation du foncier et de l'espace (démolir pour ajuster l'offre ou supprimer les inutiles "verrues"), une anticipation structurante des évolutions des marchés, des attentes et des besoins des habitants par une adaptation de l'offre. Ces différents éléments constituent un cadre de référence pour les politiques à venir de l'habitat.

Propositions :
- S'appuyer sur les capacités opérationnelles des organismes HLM.
- Positionner le projet de redynamisation dans une lecture globale et territorialisée de la situation de l'offre locative et d'accession sociale (à l'instar du NPNRU, nouveau programme national de renouvellement urbain).

On renverra au "Manifeste pour une autre politique de l'habitat dans les territoires dits détendus", document de référence sur la problématique de l'habitat élaboré par des organismes HLM des régions Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine.

❷ Mobilité

Il est proposé de pérenniser et de généraliser les expériences en terme de mobilité, afin d'assurer un véritable service de transport public en milieu rural s'appuyant sur une palette de moyens de transport et d'aide à la mobilité large de l'aide financière au co-voiturage et au transport d'entreprise, en prenant en compte les surcoûts.

❸ Activités sportives, de loisirs ou culturelles

La redynamisation des milieux ruraux passe aussi par les activités sportives/de loisirs ou culturelles :
- Construire des installations sportives pour le plus grand nombre d'individus dans une logique d'inclusion (logique femmes/hommes). Exemple : des vestiaires pour femmes dans les équipements sportifs.
- Mettre en place des maisons de sport santé dans les zones rurales.
- Réfléchir à une meilleure complémentarité entre les équipements sportifs/culturels/patrimoniaux.
- Valoriser les activités culturelles ou sportives car elles sont des éléments déterminants dans le choix des lieux de vie des ménages (attractivité et fidélisation).

❹ Emploi

Soutenir et accompagner les personnes dans leur recherche d'une activité professionnelle de qualité est indispensable. Les mesures des politiques de l'emploi doivent s'accompagner d'un droit à l'activité, qui vise l'accès de tous à une activité reconnue socialement et professionnellement : formation professionnelle, emploi de qualité ou encore création de sa propre activité.

Le droit au travail est revendiqué en tant que valeur socialisante centrale et source de revenus pour subvenir aux besoins de la personne.

Les SIAE ne sont pas suffisamment intégrées aux démarches de développement économique des territoires. Les structures de développement économique doivent faire la promotion des SIAE à l'ensemble des employeurs du rural : acteurs privés, publics et de l'économie sociale et solidaire.

❺ Artisanat et commerce

L'artisanat a un rôle structurant dans l'aménagement du territoire. Sa part dans le tissu économique est ainsi relativement homogène : 31 % des entreprises sont présentes en communes rurales, 41 % dans les communes de moins de 200 000 habitants et 28 % dans les villes de plus de 200 000 habitants. L'artisanat est donc un levier de dynamisation économique et une activité porteuse de lien social des bourgs et des villages, où il est fortement implanté (on compte, en moyenne, dix-sept entreprises artisanales pour 1 000 habitants en zone rurale contre treize pour 1 000 en zone urbaine). Par son accessibilité géographique, l'artisan joue un rôle social de première importance. L'artisanat de proximité participe à la structuration du territoire en maintenant des liens qui concourent à son attractivité, mais aussi en créant les conditions minimales d'accueil de nouvelles entreprises. En milieu urbain, les entreprises artisanales jouent également un rôle d'animation, en créant des pôles d'activité et de vie qui contribuent à la revitalisation des quartiers et organisent la vie collective. L'aménagement du territoire est un des leviers du maintien et du développement de l'artisanat. Il est la base de toute volonté de développement économique. Ce qui nécessite la mise en œuvre d'une forte politique de soutien à l'artisanat de la part du Conseil régional.

La règle prévue par la Région indique les éléments suivants :

- Les documents spécifiques des SCoT sur la question commerciale devront prendre des dispositions favorables à l'activité commerciale des centres avant de prévoir toute extension ou création de zone dédiée aux commerces en périphérie, notamment quand les centres font l'objet d'une vacance commerciale structurelle.
- Pour les PLUi non couverts par un SCoT, la stratégie commerciale devra prendre des dispositions favorables à l'activité commerciale des centres avant de prévoir toute extension ou création de zone dédiée aux commerces en périphérie, notamment quand les centres font l'objet d'une vacance commerciale structurelle.

Cette règle n'est pas particulièrement saillante dans sa rédaction, laissant en effet largement place à l'initiative locale pour continuer à développer les ZAC, sans tenir compte des véritables enjeux pour les centres villes ou les centres-bourgs. De plus, cette règle mentionne toute extension ou création de zone dédiée aux commerces. Ne sont donc pas concernées les ZAC actuelles, guère plus que les constructions dans un avenir proche. En effet, les zones commerciales sont généralement créées en vue de répondre à un besoin de constructibilité immédiat ou très proche, généralement complété d'une réserve foncière disponible pour les 10 ou 20 ans à venir.

Il est proposé de rédiger cette règle comme suit : Les documents spécifiques des SCoT ou des PLUI non couverts par un SCOT sur la question commerciale prendront toutes les dispositions suffisantes et nécessaires à l'activité commerciale des centres avant de prévoir toute extension ou création de zone dédiée aux commerces en périphérie, notamment quand les centres font l'objet d'une vacance commerciale structurelle, ou possédant un potentiel foncier disponible (bâti ré-affectable, friches, délaissés, dents creuses constructibles…).

En outre, il est nécessaire :
- D'avoir une cohérence entre les politiques d'État, notamment du type "Action cœur de ville" qui, tout en restant insuffisant pour le Sénat (5 milliards pour 222 villes en France, dont 15 en BFC), vise à revitaliser les centres et le développement des zones commerciales d'un même bassin, en s'inscrivant dans la durée, garantit par les documents d'urbanismes (SRADDET, SCOT ou à défaut PLUI). Si le dispositif "Cœur de ville" améliore sensiblement la partie sud de l'axe Chatillon, Montbard, Avalon, Deluze sur l'accès aux "Services vie courante" donné à 20 mn la problématique semble rester entière sur la partie nord, de même pour la frange haute-saônoise contiguë, située au nord de Gray, le plateau du Haut-Doubs (Maîche-Valdahon) ou Saint-Claude et son territoire.

- D'éviter que les produits de première nécessité et produits de consommation courante ne quittent ou ne viennent pas sur les centres, généralement pour de simples avantages financiers qui devraient pouvoir être compensés (loyers, taxes), sauf à démontrer le service rendu à la population par sa centralité, sa facilité d'accès aux transports collectifs et la réduction des distances pour le plus grand nombre sur la zone de chalandise…
- D'inciter les circuits courts à s'établir et à se développer au plus près des besoins, et de soutenir les expériences et initiatives collectives.
- De tenir compte de la situation transfrontalière franco-suisse.

AXE 2 • ORGANISER LA RÉCIPROCITE POUR FAIRE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES UNE FORCE POUR LA RÉGION

ORIENTATION 5 ▪ Susciter les stratégies de développement spécifiques des territoires

OBJECTIF 24 ▸ Identifier des filières à potentiels et piloter leurs stratégies de développement à l'échelle régionale

❶ L'intérêt d'une approche par filière

La réflexion en termes de filière est intéressante et nécessaire. Cela oblige à intégrer dans une même réflexion le ou les donneur(s) d'ordre et l'ensemble des sous-traitants, que ce soit en termes de mobilités, de développement durable, d'environnement ou des droits sociaux.
La structuration en filière permet d'associer l'ensemble des acteurs en intégrant économie, formation, recherche et innovation réunis autour d'une feuille de route partagée [cf. objectif 25].

Il est regrettable que le secteur culturel (plus de 15 000 emplois) ne soit que très peu valorisé, alors qu'il s'agit d'une filière économique à part entière. La Région devrait lui donner une meilleure lisibilité dans le cadre du SRADDET.

Par ailleurs, il est proposé à la Région :
- d'expliciter davantage l'articulation entre le SRADDET et le Schéma de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII) en précisant la temporalité et les objectifs de ce dernier schéma,
- de préciser le rôle des pôles de compétitivité en s'appuyant sur leur bilan dans la structuration des filières :
  - Vitagora pour l'agro-alimentaire.
  - Nuclear Valley pour la filière nucléaire.
  - Véhicule du futur pour l'industrie automobile.
  - Le pôle des Microtechniques pour les secteurs médicaux et de l'aéronautique.
  - Plastipolis pour l'industrie de la plasturgie.

Récemment labellisés pour la période 2019/2022, ces pôles ont vocation à évoluer dans un fort contexte de développement durable et d'égalité des territoires.
Il conviendra de clarifier la notion d'ingénierie et d'en dresser un état des lieux de l'ingénierie territoriale dans la diversité de ses composantes et compétences.

❷ La filière bois

La forêt est incontestablement directement concernée et associée aux problématiques fortes que sont le développement durable, l'évolution du climat, les matériaux de construction, le mix énergétique, la ruralité, la formation…
Le Programme national de la forêt et du bois (PNFB) 2016-2026 est le nouveau cadre national de la politique forestière française publique et privée. Ce programme se décline dans chaque région au travers de Programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) dans le cadre d'une co-construction entre la Région, les services de la DRAAF et les acteurs régionaux de la filière également avec demande d'avis auprès des associations. Cette occasion est à saisir pour renforcer la coopération interrégionale.

La mise en cohérence des politiques de soutien à la filière bois des Régions Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est représente un enjeu de coopération interrégionale.

Ces trois régions forestières partagent des questions génériques et d'actualité : la sylviculture, les crises sanitaires, le renouvellement des peuplements forestiers dans le contexte de l'évolution du climat, la sécurisation des approvisionnements sans oublier les enjeux économiques et leurs effets induits dont l'emploi. De même la coopération interrégionale d'acteurs de la formation, de la recherche et l'innovation est à impulser.

Une co-construction peut être lancée très rapidement au niveau de ces trois grandes régions forestières en associant les acteurs de la filière dans le cadre de leurs interprofessions respectives avec la présence des permanents des différents services concernés tant des Conseils régionaux que de la DRAAF et cela pourrait, dans un deuxième temps, se poursuivre avec les acteurs des pays frontaliers qui rencontrent également des problèmes similaires.

OBJECTIF 25 ▸ Renforcer la capacité des territoires à définir leurs stratégies de développement

❶ Politique de contractualisation, désenclavement et ruralité

Il est souligné avec intérêt que les objectifs 24, 25 et 26 du SRADDET sont très inspirés par les préconisations de l'avis du CESER **Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ?** (2017), cette remarque étant valable plus globalement pour la totalité du schéma.

Les objectifs 25 et 26 sont totalement liés à la politique de contractualisation de la Région BFC via sa politique des contrats territoriaux[12]. Concernant l'Objectif 26, on peut être perplexe sur le fait que le rapport du SRADDET (p. 124) *" invite les stratégies locales à s'inscrire"* dans les 3 thématiques des contrats territoriaux 2018-2020 (transition énergétique, accueil/attractivité, centralités). En effet, et logiquement, ces principes seront entièrement refondues dans le cadre de la définition à venir du nouveau cadre de la politique de contractualisation territoriale post-2020 du CRBFC auquel le CESER devrait être d'ailleurs associé. En effet, le courrier de la présidente de Région au CESER du 16 avril 2019 précise que : "La Région a prévu de procéder en deux temps : (…) *Courant 2020, la Région pourrait piloter une évaluation qui concernerait plus globalement la politique de contractualisation territoriale et qui constituerait, à partir des contrats, une base de réflexion pour élaborer les contractualisations futures, conformes aux préconisations du nouveau SRADDET. Bien entendu, il est proposé que le CESER soit étroitement associé à ces travaux préparatoires conformément à votre sollicitation*"[13]. **De fait, le SRADDET ne peut pas fixer jusqu'à 2050 le détail des orientations de la future politique de contractualisation territoriale post-2020 alors qu'elles n'ont tout simplement pas été encore définies.**

Ce qui est clair par contre, c'est que la décision de maintenir l'axe "transition énergétique" dans la politique territoriale de la Région semble d'ores et déjà avoir été prise pour la future programmation. On peut en effet lire dans le fascicule des règles (p. 19) : *"La contractualisation avec les territoires sera conditionnée à la bonne prise en compte des enjeux de transition [énergétique] dans les projets. Seuls seront jugés éligibles à un partenariat régional, les projets de territoire qui, dans leurs attendus, comme dans les moyens mis en œuvre et leurs finalités, poseront de manière significative, démontrable et mesurable, l'engagement du territoire vers la transition énergétique"* (p. 19). **Quoi qu'il en soit, le CESER et la commission Territoires-Environnement auront à y revenir lorsque la Région les sollicitera pour participer aux travaux préparatoires visant à la définition de sa politique de contractualisation territoriale post-2020.**

Rappelons que le SRADDET doit fixer des objectifs de moyen et long termes relatifs à onze domaines obligatoires au rang desquels figure celui sur le **désenclavement des territoires ruraux**. Cependant, le rapport du SRADDET ne fixe aucun objectif de moyen et long termes en matière désenclavement des territoires ruraux. Il est regrettable également que le désenclavement des territoires ruraux ne fasse l'objet d'aucun développement dans le fascicule des règles (ni règle, ni mesure d'accompagnement, ni conditionnalité, ni auto-prescription) alors qu'il constitue une partie du titre du Chapitre 1 *"Équilibre et égalité des territoires, désenclavement des territoires ruraux, numérique"*. **Il apparaît donc à la lecture des éléments fournis, que cette thématique ne fait l'objet d'aucun traitement dans le SRADDET.**

Plus globalement, on pourra d'ailleurs souligner que **la ruralité ne ressort en rien comme une composante essentielle de l'identité régionale dans ce SRADDET et qu'aucun objectif ne vient souligner ses spécificités et la nécessité d'apporter un traitement différentiant aux territoires concernés, notamment hyper-ruraux.** Le rapport ne rappelle même pas que près des deux tiers

(12) Dont le budget s'élève à 90 M€.
(13) Cf. courrier de la Présidente de région au CESER du 16 avril 2019.

de la population de la région habitent à la campagne selon la classification INSEE. La population y est même majoritaire en Haute-Saône (58%), dans l'Yonne (58%) et la Nièvre (51%). Plus du quart du territoire est, par ailleurs, classé en zone de montagne (997 communes), où vit un habitant sur six. Par exemple, le mot "rural" n'apparaît à aucun moment dans le fascicule des règles en dehors d'une seule citation dans le titre du Chapitre 1 *"Équilibre et égalité des territoires, désenclavement des territoires ruraux, numérique"*. L'avis **Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ?** avait pourtant axé une grande part de ses réflexions sur l'importance du monde rural en BFC en matière de développement local et les spécificités que cela devrait induire dans la définition et la conduite des politiques territoriales du Conseil régional. On en rappellera quelques-unes ici :
- Des politiques territoriales adaptées aux spécificités locales.
- Des politiques territoriales stabilisées dans leur définition et mise en œuvre.
- Des politiques territoriales simplifiées et de proximité.
- Des politiques territoriales accompagnatrices du développement local.
- Des politiques territoriales acceptant de se confronter à la complexité des situations locales.
- Des politiques territoriales qui soutiennent la montée en compétence et l'outillage des territoires en matière de développement local.

Les objectifs 24, 25 et 26 ne font l'objet d'aucune règle ou mesure d'accompagnement ou principe d'éco-conditionnalité.

❷ Développement économique des territoires

Chacun s'accorde à reconnaître que la politique économique envers l'industrie se définit avant tout en référence à des systèmes locaux, des bassins économiques constitués par des grappes d'entreprises, soit des PME-PMI qui forment un ensemble ou par de très grands établissements et leur réseau de sous-traitants (cas de l'automobile dans le nord Franche-Comté). L'appareil de formation initiale et continue, le réseau de recherche, d'innovation et de transfert de technologie, complète la panoplie des atouts du développement local. Chaque bassin possède son identité propre, les enjeux sont spécifiques à chacun d'eux. L'intensité des interactions entre les établissements, les liens entre la recherche, l'innovation et les entreprises, la bonne entente entre les différents agents (publics, privés) conditionnent la performance et la compétitivité de l'économie des territoires. Partant de ce constat assez unanimement partagé, quel peut-être le rôle d'une Région pour stimuler le développement de l'économie régionale, des lors que cette économie est segmentée, diversifiée, voire contrastée. Tout d'abord, il convient qu'une action pertinente vienne conforter ces territoires singuliers en mobilisant tous les outils disponibles dans le cadre du SRDEII, qui permettent l'accélération de l'économie.

La Région permettrait à chacun de ces territoires de gagner en compétitivité si, tout en reconnaissant les spécialisations, elle s'attachait à rechercher la synergie entre ces systèmes locaux. Cela est d'autant plus nécessaire que la notion classique de filière, si elle est loin de disparaître, tend à être incrémentée par d'autres approches liées à la disruption numérique, l'industrie 4.0 et des approches transversales où l'innovation est la règle. Dès lors, il serait nécessaire que la Région prenne la main sur des démarches qui renforcent la cohésion régionale et l'identité du territoire BFC.

C'est là que s'exprime une autre dimension de son action : une dimension stratégique. En lien avec l'ensemble des collectivités, et notamment les pôles urbains, la Région doit être en mesure de favoriser la cohérence régionale des différentes actions menées dans l'ensemble du territoire, de privilégier certains thèmes de travail et d'être garante de la lisibilité à l'extérieur de ses frontières. Elle doit affirmer haut et fort un certain nombre de convictions, qui seront autant de raison pour des candidats éventuels de s'implanter ou non en son sein. C'est parce qu'elle doit être garante de cette cohérence que la Région devra, à l'avenir, s'assurer que les appareils productifs locaux ne partent pas en ordre dispersé à la recherche de fonds ou de dispositifs d'accélération de l'économie.

Une réponse commune régionale à des appels à projets permettrait de gagner en lisibilité et efficience.

Face à une révolution 4.0 qui n'a pas encore dévoilé sa force et l'étendue des dégâts qu'elle pourrait causer si elle est mal préparée dans les entreprises (voire ignorée par facilité), la Région doit mettre en place dans le domaine économique les instruments qui permettront de faire face à ces changements, en favorisant l'innovation dans les domaines de la robotique ou de la fabrication additive, l'acculturation et la formation pour les habitants du territoire. Elle devra également favoriser les conditions permettant aux partenaires économiques d'effectuer une meilleure utilisation de la ressource naturelle dans leur process. On peut considérer que la Région serait à ce titre une usine à projets, dans une perspective stratégique s'appuyant sur les filières à conforter et l'écoute des secteurs en émergence :

- en organisant la rencontre et la coopération entre les territoires et leurs bassins,
- en cultivant les complémentarités et les coopérations intelligentes,
- en s'appuyant sur les principaux pôles urbains et leurs caractéristiques socio-économiques, en miroir à une organisation de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation,
- en étant facilitateur pour que les révolutions technologiques et territoriales qui sont à l'œuvre soient des accélérateurs de l'économie industrielle de notre région.

Un Pôle territorial de coopération économique (PTCE) est un regroupement, sur un territoire donné, d'initiatives, d'entreprises et de réseaux de l'économie sociale et solidaire associé à des PME socialement responsables, des collectivités locales, des centres de recherche et organismes de formation, qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets économiques innovants de développement local durable. Les rares expériences menées en Bourgogne-Franche-Comté devraient être dupliquées.

OBJECTIF 26 ▸ Accélérer le déploiement des infrastructures numériques (très haut débit, téléphonie mobile…)

Propositions :
- Structurer des objectifs de filières pour plus de compétitivité, stimuler l'initiative entrepreneuriale.
- Insuffler une vision économique forte avec des actions qui soient cohérentes avec différentes contractualisations à venir (nationale, européenne…).
- Analyser collectivement les atouts, les niches.
- Accroître l'attractivité et la notoriété du territoire en identifiant les nouveaux usages, les nouveaux marchés, les nouvelles technologies.
- Accroître la création de valeurs par une plus importante transformation économique des savoirs, attractivité des talents et mise en avant d'un rayonnement international.
- Reprendre déjà les travaux faits par les consulaires, les rapprochements faits avec les centres d'université et de recherche.
- Mieux prendre en compte les enjeux de développement durable de la conception à la mise en œuvre des politiques et dispositifs régionaux.
- Inciter les entreprises à une stratégie collective mobilisant les atouts d'un territoire.
- Bien tenir compte dans toutes ces articulations de l'impact du changement climatique. Tenir compte de ces nouveaux modes d'organisation de la production lies à la mondialisation.
- Répercuter les expérimentations d'un territoire sur l'autre.

AXE 2 • ORGANISER LA RÉCIPROCITE POUR FAIRE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES UNE FORCE POUR LA RÉGION

ORIENTATION 6 ▪ Accompagner les territoires de Bourgogne-Franche-Comté dans des relations de réciprocité

OBJECTIF 27 ▸ Faciliter les échanges d'expériences, la coopération et la mutualisation entre les territoires infrarégionaux

L'objectif 27 indique que le SRADDET *"portera une politique de réciprocité"* (p. 126) sur deux plans :
- un plan contractuel *"en promouvant progressivement des contrats de réciprocité invitant tous les territoires à établir de nouvelles collaborations"*,
- au plan institutionnel, *"en soutenant les grands territoires de coopération et de projet, comme les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les parcs naturels régionaux et le projet de parc national, les inter-SCoT ou les SCoT, etc., qui proposent un projet effectif qui s'appuie sur une gouvernance effective"*.

Le CESER avait abordé la "réciprocité" dans son rapport **Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ?** (2017). Le "contrat de réciprocité" existe depuis 2014 : c'est un outil

contractuel de coopération mis en place par l'État et à disposition des collectivités locales "de projet" volontaires (communautés de communes, communautés d'agglomération, Pays/PETR, Parcs naturels régionaux...) pour développer une coopération spécifiquement "Urbain/rural", ce qu'oublie de préciser le SRADDET. **Il est ainsi préconisé que le SRADDET rappelle ce qu'est le contrat de réciprocité.**

L'occasion de revenir sur l'abandon du contrat de réciprocité PNR Morvan/CUCM : nés dans le cadre des Assises des ruralités organisées en 2014, puis lancés à l'issue du comité interministériel à la ruralité de Vesoul (Haute-Saône) du 13 mars 2015, les contrats de réciprocité pouvaient être étendus à tous les territoires volontaires, dans le cadre de la clause de revoyure des Contrats de plan État-Région 2015-2020. La Bourgogne-Franche-Comté est concernée puisqu'on pouvait compter au rang des quatre premières expérimentations la Communauté urbaine Le Creusot Montceau-les-Mines (CUCM) avec le Parc naturel régional du Morvan (PNRM). Or, on a pu lire dans le dossier de la Gazette des Communes du 2 octobre 2017 *"Les métropoles la jouent perso"*, à l'article *"Des contrats de réciprocité qui démarrent péniblement"* la chose suivante : *"Que s'est-t-il passé là où l'expérimentation a échoué ? "Chez nous, elle n'a pas marché. Elle est arrivée de manière un peu artificielle. Nous n'avions pas l'habitude de travailler avec l'agglomération du Creusot [communauté urbaine Creusot Montceau, 34 communes, 96 100 hab., Saône-et-Loire, ndlr], ce qui ne s'improvise pas, concède le président du parc naturel régional [PNR] du Morvan et président [PS] du Conseil départemental de la Nièvre, Patrice Joly. Il faut s'appuyer sur des flux qui existent, nous avons repéré le tourisme et le bois. Mais on ne construit pas une relation en trois à six mois."* Sur ce point, on notera que le projet de Charte du PNR du Morvan ne dit pas un mot sur le projet lancé avec la CUCM en 2017 alors même qu'elle évoque p. 70 la possibilité de "Mettre en place des contrats de réciprocité "ville-campagne" (avec Dijon Métropole par exemple)". Le contrat de développement métropolitain de la CUCM examiné dans le même temps par le CESER n'en dit également rien. Dans l'un de ses avis récents, le CESER avait d'ailleurs appelé les acteurs du PNR et de la CUCM à relancer ce projet[14]. **En la matière, il est regrettable qu'il n'y ait aucune "mesure d'accompagnement" dans le fascicule des règles pour aboutir à la matérialisation de contrats de réciprocité en région.**

Enfin, il ne faut pas confondre cette dynamique "intercommunautaires" Urbain-Rural via les contrats de réciprocité à laquelle la Région BFC n'est, à ce stade, en rien impliquée, et les dynamiques "intercommunautaires" classiques qui existent depuis plus de 20 ans déjà et qui s'expriment avec le soutien continuel des politiques territoriales régionales ("contrats territoriaux" et fonds européens LEADER). Ce ne sont ni plus ni moins que les coopérations des EPCI dans les ex-Pays, aujourd'hui Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ou dans les Pôles métropolitains plus récemment constitués.

Face à ces différents éléments de réflexion liés aux avis déjà rendus par le CESER, il conviendrait que la Région BFC clarifie nettement ses éléments rédactionnels sur sa "politique de réciprocité" (p. 126).

OBJECTIF 28 ▸ Renforcer le caractère multipolaire de la région en s'appuyant notamment sur un réseau de villes petites et moyennes

Recommandations :
- Renforcer l'intermodalité en favorisant les transports collectifs publics [cf. rapport d'autosaisine **Réussir le transfert à la Région de la compétence transports scolaires et interurbains**, 2017].
- Conforter les antennes universitaires des universités. Dans son avis **Stratégie régionale de la formation et de l'orientation** (décembre 2017), le CESER relevait une étude de l'association Villes universitaires de France soulignant les atouts des sites universitaires territoriaux (moins de 15 000 étudiants) - et l'exemple cité de la filière STAPS du site du Creusot de l'université de Bourgogne.

(14) Avis sur le rapport 4-11 de l'Exécutif régional "Parc naturel régional du Morvan : intégration de trois nouvelles communes - Autun, Monthelon et La Boulaye et évolution du projet de charte", 9 octobre 2018.

AXE 3 • CONSTRUIRE DES ALLIANCES ET S'OUVRIR SUR L'EXTERIEUR

ORIENTATION 7 ▪ Consolider les fonctions métropolitaines de la région

OBJECTIF 29 ▸ Favoriser le maintien ou le développement d'équipements d'intérêt régional

❶ Formation-Recherche

L'objectif du SRADDET est de soutenir le maintien et le développement des établissements supérieurs et de recherche. Il est demandé que les grands équipements soient maintenus ou créés pour répondre aux besoins. Il faut que les conditions de la mobilité soient assurées pour permettre leur utilisation par l'ensemble des habitants (transports, hébergement, tarif).

Il n'est pas fait mention de la politique de formation en lycée (la Région décide des ouvertures et fermeture de formation en BTS et bac pro) ni de la formation continue. Il pourrait être intéressant de fixer des axes de développement, notamment sur les métiers émergents.

❷ Évaluer l'efficacité socio-économique des projets de grands équipements

Il est proposé de prévoir une évaluation de l'efficacité socio-économique des projets de grands équipements, afin d'améliorer l'efficience et l'efficacité des futurs investissements du SRADDET.

Dans ce cadre, il s'agira de :
- estimer les externalités négatives et positives (ex : conséquences de l'investissement sur la croissance, sur l'emploi, sur la localisation de certaines activités…) et les effets levier recherchés (ex : effet catalyseur de l'investissement public sur les stratégies des investisseurs privés),
- inscrire la réflexion dans une logique de coût global (nouvelles recettes pour la collectivité, impact sur les dépenses de fonctionnement, sur les coûts de maintenance, d'entretien, durées d'amortissement, etc.),
- estimer les coûts de l'investissement en le comparant avec les coûts actuels,
- intégrer les incertitudes (ex : prévision de croissance économique) et mieux appréhender les risques courants (ex : données statistiques imprécises),
- financer cette évaluation préalable dans le cadre du "plan de financement de l'investissement".

[Plus de détails dans le rapport du CESER **Repenser la dépense publique locale**, 2017].

OBJECTIF 30 ▸ Amplifier le rayonnement des fonctions contribuant au fait métropolitain

❶ Développer des coopérations effectives sur l'ensemble du territoire régional

Une métropole est utile et peut être un élément structurant de l'organisation territoriale. Cependant, nombre de travaux montrent que la théorie du ruissellement ne fonctionne pas. Une métropole ne doit donc pas concentrer l'ensemble des équipements structurants pour la région.

Il est proposé de concevoir (dans le fascicule des règles) des mesures d'accompagnement pour assurer l'égalité d'accès et développer des coopérations effectives sur l'ensemble du territoire régional.

En outre, plusieurs points d'attention sont à souligner (ils concernent plus globalement l'axe 3 du SRADDET) :
- Créer et maintenir dans le temps les conditions pour permettre aux habitants de bien vivre dans cette région, pour qu'ils trouvent les réponses à leurs besoins dans des conditions satisfaisantes de proximité (ce qui ne veut pas dire tout partout, mais mettre en place les outils permettant d'y répondre).
- Lutter, corriger, prévenir les inégalités territoriales.
- Ne pas placer les territoires, et donc les populations, en situation de concurrence, sous couvert d'attractivité et/ou de compétitivité.
- Considérer l'ensemble du territoire et pas principalement les zones les plus peuplées ou les plus actives économiquement.

- La région n'a pas de frontières étanches, ce qui impose de travailler avec les régions voisines.
- Renforcer la politique existante en matière d'intégration de nouvelles populations (accueil, formation, emploi…).
- Porter une attention particulière sur l'accueil des populations migrantes ou réfugiées. Voir les recommandations du rapport du CES européen **Les coûts de la non-immigration et de la non-intégration** (décembre 2018) et du rapport du CESE **Migration internationales : un enjeu planétaire** (octobre 2015). Il serait important d'articuler le SRADDET et le Schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés (SRADA). Pour mémoire, la stratégie de mandat, dans son objectif "aide plus et mieux les plus fragiles", affirme : *"Auprès de ses publics, la Région est aussi auprès des collectivités qui développent des projets de solidarité sur leur territoire. Il en va ainsi de la structuration d'un dispositif d'aide aux collectivités qui se sont positionnées pour accueillir des réfugiés tant sur le plan de l'hébergement que de l'intégration en favorisant le développement de cours et de programmes de français langue étrangère".*

❷ Attractivité des territoires

L'attractivité des territoires se décline sur trois niveaux : la qualité de vie, le principe de responsabilité partagée du commun, une offre de services incarnée dans "'habiter".

La qualité de vie de l'habitat renvoie à ses fonctions d'usage sur les plans spatial, temporel et économique. La première concerne l'accessibilité géographique et la potentialité d'accès aux droits : cela suppose un maillage de l'habitat qui coïncide avec les infrastructures de transport, les solutions de mobilité et la distribution des services publics et de santé. Cela nécessite une proximité avec les centralités, dans des formes urbaines qui n'incarnent pas la relégation sociale. La deuxième consiste à prendre en compte les étapes de la vie, se préoccuper du vieillissement et du handicap, mais aussi des jeunes dont on doit faciliter les parcours scolaire, universitaire et d'entrée dans l'emploi, par une conception équilibrée des solutions de logement. La troisième vise essentiellement l'accessibilité économique qui détermine largement l'adaptation des politiques d'investissement, sans oublier la cohérence entre l'habitat et l'emploi, le second conditionnant le premier, et non l'inverse.

La responsabilité du commun vise la participation active des acteurs du logement social à la mise en œuvre progressive des transitions. Notamment via la programmation des réhabilitations, mais aussi par la préservation de l'espace qui ne se confond pas avec le seul foncier : Il est possible de régénérer la qualité de certains fonciers par des programmes maîtrisés de démolitions et en proscrivant le mitage par opportunisme.

L'enjeu de "l'habiter" permet de sortir d'approches coûteuses (la qualité de service générique par exemple) et de répondre aux critères essentiels d'attractivité du logement qui combinent tout à la fois la fierté d'un lieu à soi propice à l'enracinement, une adaptation sobre à la réalité de la demande, une quittance alors soutenable, une intégration rapide des avancées technologiques, une ouverture inclusive vers les réseaux associatifs locaux, les solutions participatives et notamment de circuits courts.

AXE 3 • CONSTRUIRE DES ALLIANCES ET S'OUVRIR SUR L'EXTERIEUR

ORIENTATION 8 ▪ Soutenir les échanges et les réciprocités avec les territoires voisins

OBJECTIF 31 ▸ Encourager les coopérations entre les territoires de franges et leurs voisins

OBJECTIF 32 ▸ Initier ou soutenir des projets interrégionaux structurants

Le CESER prend acte de ces objectifs [cf. point 2.6 du présent avis + rapport **Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines**, mars 2019].

Il réaffirme que partager une frontière avec la Suisse est une chance. Mais au-delà des différents effets d'aubaine, il s'agit de mesurer à leur juste valeur les éléments de coopération à mettre en place. Dans le cadre du SRADDET, il est ainsi patent que l'interconnaissance en termes de document de programmation, de planification ou d'orientation est faible. Il convient donc de soutenir toutes initiatives visant à améliorer l'intelligence territoriale dans ce domaine, et à tous les niveaux d'échelles français et suisses, notamment en se donnant les moyens d'accéder à des informations qui permettent de comprendre à la fois les outils existants dans le pays voisin, les conditions de leur mise en œuvre et enfin les impacts potentiels des projets réciproques d'aménagement frontaliers au travers des documents de référence (PLU, PLUI, SCOT, SRADDET, etc.).

Il n'est pas fait mention de la politique de formation en lycée (la Région décide des ouvertures et fermeture de formation en BTS et bac pro) ni de la formation continue. Il pourrait être intéressant de fixer des axes de développement, notamment sur les métiers émergents.

AXE 3 • CONSTRUIRE DES ALLIANCES ET S'OUVRIR SUR L'EXTERIEUR

ORIENTATION 9 ▪ Renforcer les réseaux et les coopérations qui inscrivent la BFC aux niveaux national et international

OBJECTIF 33 ▸ Consolider les connexions des réseaux de transports régionaux aux réseaux nationaux et internationaux

❶ **Il est proposé d'afficher clairement une ambition,** comme par exemple : "D'une région de transit à une région "hub" avec une ambition logistique".

Axe Rhône-Saône Méditerranée : il est proposé une règle libellée comme suit : "La région suivra les préconisations de la Délégation Interministérielle au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône, pour faire des ports et de la fonction logistique un axe stratégique majeur pour la région". Ceci doit être inscrit explicitement dans le SRADDET.

❷ **Transports de marchandises**

Le SRADDET a pour objectifs de développer le transport fluvial et ferroviaire. À ce titre, il est mentionné que "Concernant le réseau capillaire de fret ferroviaire, il sera préservé dès lors qu'une activité économique régulière est utilisatrice de ce mode de transport". Cette phrase est dirigée uniquement sur l'aspect économique. L'intérêt écologique du réseau capillaire n'est pas mis en évidence, un train de 1 400 T (charge maximum sur ce type de ligne) représente l'équivalent de 35 PL de 40 T.

Il est proposé une nouvelle rédaction de cette phrase : *"Concernant le réseau capillaire de fret ferroviaire, un travail avec les acteurs économiques actuels et potentiels produisant un tonnage significatif de produits en vrac (céréales, bois, cailloux, sable, produits chimiques…) ou industriels est préconisé pour les inciter à utiliser le réseau ferré".*

Mesure d'accompagnement à inscrire dans le fascicule des règles : En contrepartie : un soutien financier et technique de la région et du gestionnaire du réseau est à envisager avec une attention particulière pour les embranchements particuliers.

❸ **Objectif "Favoriser les échanges internationaux en améliorant les connexions avec les grands aéroports"**

Il est indiqué que "Les travaux nécessaires pourraient être envisagés dans les prochains contrats de Plan État-Région, interrégionaux et les futurs programmes européens, voire de contractualisations à développer dans le cadre de la coopération transfrontalière".

Cette phrase n'a pas beaucoup de sens car l'infrastructure ferrée et/ou routière existe déjà pour rejoindre Roissy, Lyon, Bale ou Genève. **Il est proposé une nouvelle rédaction de cette phrase :** *"Le renforcement de liaisons directes entre la région BFC et ces aéroports avec un cadencement judicieux doit être privilégié. Un travail de fond avec tous les opérateurs ferroviaires ou routiers est à envisager".*

❹ Objectif "Améliorer les relations avec les régions voisines en consolidant les portes d'entrées-sorties, notamment pour le réseau ferroviaire"

Il est demandé de rajouter "et la Suisse". Sur ce sujet, la Région doit s'engager sur un objectif opérationnel n° 3 : "Développer les liaisons internationales avec la Suisse via le réseau existant en axant son développement sur les flux de navetteurs transfrontaliers mais également les flux économiques et touristiques".

❺ Rappel de la nécessité de mise en place de comités d'usagers

Comme mentionné à l'objectif 21, il est proposé une règle libellée comme suit : "L'Autorité Organisatrice des Mobilités ou la collectivité territoriale concernée par la mise en place d'une chaîne de mobilité, ou d'une partie d'une chaîne de mobilité, devra mettre en œuvre un "comité de lignes" ou "de bassin" ou "de territoires", permettant en amont de toute décision une prise en compte des besoins des populations en termes de moyens, d'horaires et de fréquence des solutions."

OBJECTIF 35 ▸ Impulser des dynamiques de coopération et de rayonnement aux niveaux européen et plus largement international

Cet objectif correspond aux principes défendus par le CESER en ce qui concerne la manière de construire la Bourgogne Franche-Comté [cf. ses avis sur **La fusion Bourgogne-Franche-Comté**, 2015], qui préconisait en effet de "s'ouvrir sur les territoires voisins, en s'appuyant sur les coopérations en tous domaines avec les autres régions et avec la Suisse, et en partant des atouts et des richesses de la Bourgogne Franche-Comté".

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.

SYNTHÈSE DE L'AVIS

Le **SRADDET,** un nouvel exercice pour les Régions

• Institué par la loi NOTRe (2015), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires **fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région** en matière :
- d'équilibre et d'égalité des territoires,
- d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional,
- de désenclavement des territoires ruraux,
- d'habitat,
- de gestion économe de l'espace,
- d'intermodalité et de développement des transports,
- de maîtrise et de valorisation de l'énergie,
- de lutte contre le changement climatique,
- de pollution de l'air,
- de protection et de restauration de la biodiversité,
- de prévention et de gestion des déchets.

• Des **règles générales** sont énoncées par la Région pour contribuer à atteindre les objectifs. Elles ne doivent pas avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente.

Le **SRADDET,** un schéma technique et règlementaire

• **Le CESER prend acte du caractère technique et règlementaire des SRADDET, qui conditionne fortement l'analyse et l'appréciation** que l'on peut faire de ces schémas et de leur portée :
- Le SRADDET n'a pas vocation à déterminer des orientations sur toutes les politiques publiques, mais « uniquement » sur 11 thématiques, auxquelles la Région a choisi d'ajouter le numérique. Ainsi, des thématiques déterminantes pour l'aménagement des territoires ne sont pas ciblées, comme par exemple l'économie.
- Seules certaines des thématiques doivent obligatoirement faire l'objet de règles, ce qui limite particulièrement le périmètre de prescriptivité du schéma. Pour autant, le CESER s'interroge sur le fait que plusieurs objectifs ne soient pas assortis de règle.

Le CESER considère que le SRADDET a davantage vocation à fixer un cap, une trajectoire de changement dans laquelle les acteurs se reconnaissent et se mobilisent collectivement pour agir.
Il apparaît ainsi difficile de fixer des objectifs très précis, quantifiés sur le moyen terme. On pourrait attendre que le SRADDET le prévoie, mais il s'agit dans les faits d'un exercice très complexe.

DIAGNOSTIC

Une région **multipolaire** au profil plutôt **rural**.
Des **espaces périurbains** qui s'étendent et des **espaces ruraux** s'appuyant sur un réseau de **pôles de proximité**.

La Bourgogne-Franche-Comté est marquée par sa position géographique de **carrefour privilégiée** (à réaffirmer toutefois) et par la présence de **cinq voisins** (Auvergne-Rhône-Alpes, Centre-Val de Loire, Grand Est, Ile de France, et Suisse) qui exercent sur ses franges des influences diverses qui mériteraient d'être davantage exploitées pour accroître la valeur ajoutée.

Une **diversité des trajectoires des territoires** : une relative homogénéité du niveau de vie, et des disparités géographiques importantes au sein de la région, différents types de pauvreté en lien avec la structure des emplois (importance du secteur industriel et agricole), l'âge et les revenus liés aux pensions.

Une **région à qualité de vie** : un cadre de vie préservé, des risques faibles à modérés pour l'homme, un riche potentiel de développement économique, un mix en énergies renouvelables, la recherche et l'innovation étant des secteurs à fort potentiel pour l'avenir -> le potentiel de développement économique de la région est principalement basé sur les ressources renouvelables et l'agriculture.

Des **fonctions métropolitaines partagées** autour d'un axe structurant, mais la position de la région à l'échelle nationale et internationale pourrait s'établir autour d'un **réseau métropolitain mieux affirmé constitué de pôles urbains reliés par des coopérations et relations de réciprocités**.

Il ressort une idée nouvelle et essentielle : certains handicaps historiques mentionnés dans le diagnostic, peuvent aujourd'hui devenir des atouts dans le contexte du changement climatique.

ENJEUX

À partir de ce diagnostic, le CESER tient à souligner les principaux enjeux qui doivent selon lui guider l'élaboration du SRADDET BFC :

Une organisation spatiale qui se confirme
- Un **axe Rhin-Saône** qui domine malgré une diagonale du vide en déprise et des espaces industriels en difficulté/restructuration.
- Des périphéries sous influence avec une **dichotomie Ouest /Est très marquée** et la proximité/distance des anciennes capitales.

Des enjeux à ne pas manquer
- Garantir les **coopérations entre les pôles urbains** sur un axe Rhin-Saône tout en soutenant la diversité des trajectoires territoriales.
- **Assumer une région préservée** à faible dynamique de population, mais accompagner les espaces ruraux et favoriser les innovations sociales.
- Soutenir les **espaces industriels** en difficulté et créer des **centralités "accompagnées".**
- Être un **laboratoire expérimental** articulant et liant à différentes échelles, recherche, innovation, formation, entreprises et société civile, dans la perspective d'un "franchissement de la transition énergétique".

Des enjeux insuffisamment pris en compte :
- La **situation de l'ouest de la Bourgogne-Franche-Comté**. Elle doit faire l'objet d'une attention toute particulière.
- La **ruralité** ne ressort en rien comme une composante essentielle de l'identité régionale.
- Le **vieillissement de la population dans certains territoires ruraux** n'est pas assez mis en avant malgré des enjeux importants (ex : accès aux services de santé).
- Une description et une analyse des **actions d'innovation sociale** existantes. La Région entend en effet s'appuyer sur ces actions innovantes pour mettre en œuvre le SRADDET.
- La **robotique et l'intelligence artificielle**, qui vont transformer en profondeur les territoires dans les années à venir.
- Le rôle de l'**Université** au sens large du terme, incluant formation, recherche et innovation, est essentiel dans la perspective de s'affirmer comme un laboratoire de la transition énergétique.

1 Une vision, une volonté, une ambition à affirmer

- Le CESER prend 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. La mise en œuvre s'annonce complexe car la Région devra prendre en compte de multiples facteurs qu'elle ne maîtrise pas.
- Il s'interroge sur la possibilité de dégager des priorités politiques parmi les 35 objectifs. Ainsi, les acteurs auraient une vision plus précise des projets à mener pour atteindre les objectifs du SRADDET.
- Il souligne la place importante accordée à l'accompagnement des acteurs, qui constitue l'un des piliers du SRADDET. Il s'interroge néanmoins sur la faisabilité de l'accompagnement envisagé, et des moyens à mobiliser pour tenir compte de ressources d'ingénierie très disparates au sein de chaque territoire.

2 Une gouvernance à organiser

- Le SRADDET se veut un cadre du dialogue interterritorial. Le CESER souligne positivement le processus de co-construction engagé depuis 2017. Il regrette cependant que la gouvernance globale du schéma ne soit pas définie. Elle doit faire l'objet d'une attention toute particulière afin d'assurer la bonne mise en œuvre du schéma.
- La Région devra s'appuyer sur la société civile d'ores et déjà porteuse de nombreuses initiatives qui peuvent soutenir la mise en œuvre du SRADDET. Un de nos plus grands défis est d'apprendre à développer notre capacité à inventer collectivement et dans ce contexte les territoires sont stratégiques.
- Le CESER propose que l'ingénierie territoriale fasse l'objet d'une attention particulière. Il demande à la Région qu'elle accorde une priorité à ses dépenses d'ingénierie.

3 Des moyens à engager au regard des ambitions

- Le CESER prend acte que le SRADDET n'a pas vocation à présenter des engagements budgétaires pluriannuels relatifs aux 35 objectifs.
- Il souligne plusieurs contraintes (juridiques, budgétaires...) qui ont un impact notoire sur les moyens mobilisables et qui semblent devoir limiter la portée du SRADDET. Dans ce contexte, le CESER s'interroge sur la possibilité, pour la Région, de prioriser certains objectifs afin d'orienter les moyens budgétaires afférents.
- Le CESER 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. Les financements européens (programmes sectoriels, plan d'investissement, ...) pourraient constituer des puissants effets de levier.

6 PROPOSITIONS TRANSVERSALES

4 Des modalités d'évaluation, de suivi et des points d'étape à définir

- Le CESER regrette que le SRADDET ne prévoie pas de disposition spécifique en matière d'évaluation.
- Les impacts du SRADDET sur le développement régional devraient à tout le moins être envisagés.
- Le CESER suggère à la Région de prévoir des points d'étape réguliers afin de suivre la mise en œuvre du schéma.
- Concernant les règles du fascicule, il propose que lorsqu'une règle est édictée, elle soit accompagnée d'indicateurs et de financements pérennes. Des clauses de revoyure doivent être prévues afin de laisser la possibilité de réorienter l'action.
- L'évaluation constitue un outil de mobilisation des partenaires du SRADDET.

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

- Le CESER regrette que le SRADDET n'aborde pas les thèmes suivants :
  - L'évolution du modèle économique n'est pas clairement suggérée.
  - L'inscription de l'Université au sens large du terme n'est pas au cœur des grands axes stratégiques.
  - Le modèle d'organisation territoriale n'est pas clairement défini.
- 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. Elles nécessitent des réponses claires et précises. Les acteurs consultés pourront ainsi avoir une vision plus précise concernant la stratégie que la Région compte déployer pour aller vers davantage d'équilibre entre les territoires ruraux et urbains de Bourgogne-Franche-Comté.

6 Pour une stratégie volontariste de coopérations interrégionales et transfrontalière franco-suisse

- Dans son rapport "Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines" (mars 2019), le CESER relevait des enjeux autour des mobilités, des continuités écologiques et des outils de coopération interrégionaux. Une attention particulière est à apporter à certains territoires (à forts enjeux), à la coordination des actions et à la mise en réseau des acteurs.
- Il réitère son approche selon laquelle la Région BFC doit se montrer volontariste auprès des Régions voisines, être force de proposition pour une stratégie de coopération. Une telle stratégie bénéficie à chaque partenaire, elle devient une exigence sur la question environnementale et écologique et ses enjeux économiques, sociaux, sociétaux et technologique, question cruciale pour les jeunes générations qui seront les adultes de 2050.

Groupe de travail

- **BEN RAHMA Nadhem,** FAGE
- **BÉVALOT Françoise,** UBFC COMUE / animatrice du groupe de travail
- **CARRETTE Sandrine,** FSU
- **DELATTE Vincent,** Fédération bancaire française/ rapporteur de l'avis
- **DESMEDT Christophe,** U2P
- **DUGOURD Jean-François,** Environnement et développement durable
- **FAIVRE-PICON Michel,** CGT
- **MARTIN-GARRAUT Aurélie,** JCE BFC
- **MOINE Alexandre,** personnalité qualifiée
- **ROCHE-BRUYN François,** COMUE BFC
- **SCHAMELHOUT Jean-Gabriel,** FIBOIS BFC
- **SCHNEIDER Marie-Laure,** CPME

Règlementation relative au **SRADDET** (extraits)

Les dispositions suivantes (issues du code général des collectivités territoriales, CGCT) précisent les modalités d'intégration des SRIT, SRCAE, SRCE, PRPGD dans les SRADDET :
- SRIT : Schéma régional des infrastructures de transports
- SRCAE : Schéma régional climat, air, énergie
- SRCE : Schéma régional de cohérence écologique
- PRPGD : Plan régional de prévention et de gestion des déchets

Des règles doivent ainsi obligatoirement être édictées dans les domaines relatifs aux déchets, à la biodiversité, aux infrastructures de transports, à l'intermodalité, au développement des transports, et au développement des énergies renouvelables et de récupération.
Pour les autres domaines du schéma, l'édiction de règles est à la discrétion de la Région.

Intégration des SRIT, SRCAE, SRCE, PRPGD dans le rapport des SRADDET

• Article R4251-4 du CGCT
Les objectifs en matière **d'infrastructures de transport,** d'intermodalité et de développement des transports portent sur le transport de personnes et le transport de marchandises. (...). Ils visent l'optimisation de l'utilisation des réseaux et équipements existants et la complémentarité entre les modes et la coopération des opérateurs.
Les objectifs en matière d'intermodalité et de développement des transports sont déterminés en particulier au regard des besoins identifiés de déplacement quotidien entre le domicile et le lieu de travail.
Ils visent :
- l'articulation entre les différents modes de déplacement, notamment en ce qui concerne la mise en place de pôles d'échange ;
- la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional ainsi que la cohérence des dispositions des plans de déplacements urbains limitrophes, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire ;
- la coordination des politiques de transport et de mobilité des autorités organisatrices définies à l'article L. 1221-1 du code des transports, en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billetique.

• Article R4251-5 du CGCT
Les objectifs relatifs au **climat, à l'air et à l'énergie** portent sur :
– l'atténuation du changement climatique ;
– l'adaptation au changement climatique ;
– la lutte contre la pollution atmosphérique ;
– la maîtrise de la consommation d'énergie, tant primaire que finale, notamment par la rénovation énergétique ;
– le développement des énergies renouvelables et des énergies de récupération, notamment celui de l'énergie éolienne et de l'énergie biomasse, le cas échéant par zones géographiques.
Les objectifs quantitatifs de maîtrise de l'énergie, d'atténuation du changement

climatique, de lutte contre la pollution de l'air sont fixés par le schéma à l'horizon de l'année médiane de chacun des deux budgets carbone les plus lointains adoptés en application des articles L. 222-1-A à L. 222-1-D du code de l'environnement et aux horizons plus lointains mentionnés à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

• Article R4251-6 du CGCT
Les objectifs de **protection et de la restauration de la biodiversité** sont fondés sur l'identification des espaces formant la trame verte et bleue définis par le II et le III de l'article L. 371-1 du code de l'environnement et précisés par l'article R. 371-19 du même code.
Ils sont déterminés notamment par une analyse des enjeux régionaux relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques, qui sont hiérarchisés et spatialisés.
Les objectifs de préservation ou de remise en bon état sont précisés pour chacune des sous-trames énumérées par l'article R. 371-27 du code de l'environnement.

• Article R4251-7 du CGCT
Les objectifs en matière de **prévention, de recyclage et de valorisation des déchets** déclinent les objectifs nationaux définis à l'article L. 541-1 du code de l'environnement de manière adaptée aux particularités territoriales ainsi que les priorités à retenir pour atteindre ces objectifs.
Ils portent sur l'ensemble des déchets mentionnés à l'article R. 541-15 du code de l'environnement et sont fondés sur les éléments énumérés au I de l'article R. 541-16 du même code.
Ils sont spécifiques pour certains déchets en vertu du III de l'article L. 541-13 de ce code et des dispositions réglementaires prises pour son application.
Il est tenu compte des avis des régions limitrophes, sollicités en application du III de l'article L. 4251-5.

Intégration des SRIT, SRCAE, SRCE, PRPGD dans le fascicule des règles des SRADDET

• Article R4251-9 du CGCT
En matière **d'infrastructures de transport, d'intermodalité et de développement des transports,** sont déterminées :
– les infrastructures nouvelles relevant de la compétence de la région ;
– les mesures de nature à favoriser la cohérence des services de transport public et de mobilité et la cohérence infrarégionale des plans de déplacements urbains limitrophes ;
– les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transports, à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants ;
– les modalités de coordination de l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, relatives aux pôles d'échanges stratégiques entrant dans le champs de l'article L. 3114-1 du code des transport, ainsi que l'identification des aménagements nécessaires à la mise en œuvre des connexions entre les différents réseaux de transport et modes de déplacements, en particulier les modes non polluants ;

– les voies et les axes routiers mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 4251-1 qui constituent des itinéraires d'intérêt régional.

• Article R4251-10 du CGCT
En matière de **climat, d'air et d'énergie,** sont déterminées les mesures favorables au développement des énergies renouvelables et de récupération.

• Article R4251-11 du CGCT
En matière de **protection et de la restauration de la biodiversité,** sont définies les règles permettant le rétablissement, le maintien ou l'amélioration de la fonctionnalité des milieux nécessaires aux continuités écologiques.
Elles sont assorties de l'indication des actions de gestion, d'aménagement ou d'effacement des éléments de fragmentation mentionnées par l'article R. 371-20 du code de l'environnement ainsi que des mesures conventionnelles et des mesures d'accompagnement permettant d'atteindre les objectifs de préservation et de remise en bon état de la fonctionnalité des continuités écologiques.

• Article R4251-12 du CGCT
En matière de **prévention et de gestion des déchets** :
– les installations qu'il apparaît nécessaire de fermer, d'adapter et de créer sont indiquées ;
– une ou plusieurs installations de stockage des déchets non dangereux et une ou plusieurs installations de stockage de déchets inertes sont prévues, en justifiant de leur capacité, dans les secteurs qui paraissent les mieux adaptés, en veillant à leur répartition sur la zone géographique couverte par le schéma, afin de limiter le transport des déchets en distance et en volume et de respecter le principe d'autosuffisance ;
– une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux, non inertes, est fixée dans les conditions définies par l'article R. 541-17 du code de l'environnement, qui peut varier selon les collectivités territoriales et qui s'applique lors de la création de toute nouvelle installation d'élimination des déchets non dangereux non inertes, lors de l'extension de capacité d'une installation existante ou lors d'une modification substantielle de la nature des déchets admis dans une telle installation ;
– les mesures permettant d'assurer la gestion des déchets dans des situations exceptionnelles susceptibles de perturber la collecte et le traitement des déchets sont prévues, notamment les installations permettant de collecter et traiter les déchets produits dans de telles situations, de façon coordonnée avec dispositions relatives à la sécurité civile prises par les autorités qui en ont la charge ;
– la possibilité, pour les producteurs et les détenteurs de déchets, de déroger à la hiérarchie des modes de traitement des déchets définie à l'article L. 541-1 du code de l'environnement peut être prévue pour certains types de déchets spécifiques, en la justifiant compte tenu des effets globaux sur l'environnement et la santé humaine, et des conditions techniques et économiques ;
– des modalités d'action en faveur de l'économie circulaire sont proposées.

Déclarations

Christine Jund, au nom du 1er collège pour les CCI

L'impact du SRADDET sur l'économie n'est pas forcément beaucoup évalué.

Il faudra donc retravailler en profondeur ce sujet avec l'ensemble des chambres consulaires.

Nadine Darlot et Christophe Ruffoni, au nom de l'agriculture

Nadine Darlot

Le 1er élément qui surprend à la lecture de ce schéma qui parle aménagement et développement du territoire, c'est qu'il n'affiche pas, comme postulat de départ que l'économie créée sur les territoires est le gage de création de valeur et d'attractivité de famille de travailleurs, en quête d'emploi.

Le 2e élément qui saute aux yeux, c'est que dans les présentations, il n'est pas fait référence directement à l'agriculture et à la forêt alors que nos activités économiques sont pleinement concernées par bon nombre de sujets évoqués dans ce schéma.

Quand on parle de gestion du foncier, de zones blanches numériques, du rôle des espaces agricoles et forestiers,de continuité écologique, de biodiversité,de gestion économe du foncier, de l'utilisation de matériaux biosourcés, d'énergies renouvelables.

Quand on parle également d'intermodalité ferroviaire et fluvial pour le transport,de réchauffement climatique, de gestion de l'eau, gestion des déchets et économie circulaire.

Autant de sujets qui place l'agriculture et la forêt, qui couvre ensemble 90 % du territoire, au cœur des enjeux sociétaux du SRADETT.

C'est pourquoi les représentants de l'agriculture souhaitent que le SRADETT soit un schéma, d'orientation d'aménagement du territoire sain et utile.

Pour cela, il faut une vraie consultation avec les professions agricole et forêt sur tous les sujets que j'ai cités pour en évaluer les interêts et les impacts.

Christophe Ruffoni

Pour conclure, quelques exemples concernant la gestion de l'eau : il tombe 120 milliards de m³ de pluie sur le territoire français, l'activité humaine en utilise 30 milliard de m³.

Il faut réfléchir sur une stratégie de stockage de l'eau, d'utilisation intelligente et de bon sens sans dogmatisme.

Un des agriculteur qui a été le plus touché lors de la sécheresse de 2018 est un maraîcher des Vosges saônoises en Haute-Saône engagé dans la production de fruits et légumes destiné à la consommation de proximité.

Il faut en avoir conscience, avec le changement climatique l'eau est vitale, en 1er lieu, pour toutes les productions d'été particulièrement la production de légumes, et également pour les autre activités économiques.

Joseph Battault, au nom de la CFDT

Pour la CFDT, nous nous retrouvons bien dans l'avis du CESER. Notre expression vise seulement à souligner quelques points :

Sur le SRADDET

Malgré des formes administratives contraignantes, ce doit être l'occasion de donner une vision à long terme de l'avenir de la région BFC. C'est l'occasion pour le CESER d'éclairer les travaux du Conseil Régional et de ne pas être en réaction, mais bien d'anticiper et de se situer même en position de prospective.

Sur la gouvernance

Le SRADDET est le schéma des schémas. C'est la concrétisation du rôle stratégique de la région. Mais le rôle stratégique, ça ne se décrète pas, ce sont des choix, des pratiques méthodologiques et de gouvernance qui sont sous estimées dans ces documents, l'avis CESER le souligne largement.

C'est volontairement que nous utilisons le terme de gouvernance pour décrire la complexité et l'enchevêtrement des lieux de décisions. Ce schéma ne clarifie rien et ne donne pas de clés de décisions.

Les questions d'évaluation, de financement, d'accompagnement ne sont pas abordées. L'avis du CESER souligne l'importance de **l'accompagnement**. Mais le terme accompagnement recouvre sous des angles divers, accompagnement des personnes, des collectivités, des territoires, on peut y associer la question de l'ingénierie pour porter les projets issus de ces territoires. À ce sujet le terme **territoire** mérite aussi d'être précisé : territoire comme bassin de vie, comme lieu de projet pour des acteurs, comme collectivité ? Tout cela n'est pas précisé. Et donc tout naturellement la question de la méthodologie et de la gouvernance reste très floue et reportée pour la suite.

Sur les évolutions de l'économie

Le CESER souligne que les évolutions liées en particulier aux changements environnementaux, climatiques et énergétiques sont peu ou pas abordés. L'industrie emploie une part importante des salariés de la région. Mais justement, c'est une faiblesse dans la période. Comment par exemple l'industrie automobile et ses 45000 salariés, la logistique et ses 72000 salariés vont faire face à leur avenir surtout quand la région choisit comme priorité la transition écologique.

Nous devons engager une réflexion prospective sur l'avenir de la Bourgogne Franche Comté et en particulier sur les mutations que vont subir les emplois.

Sur un aménagement du territoire qui prend en compte toute la région

Notre région est coupée en deux et l'avis du CESER le souligne. L'ouest cumule les handicaps de toute nature et l'enjeu d'un développement durable est de réduire ces inégalités. Nous prendrons comme illustration une étude parue dans Le Monde du 8 juin dernier qui nous montre comment la surmortalité frappe cette moitié ouest de notre région. Cette surmortalité est le signe d'inégalités territoriales basées sur des inégalités sociales. Ce sont les plus pauvres, les plus éloignés des services de santé, ceux qui subissent les départs des jeunes et des catégories socio-professionnelles supérieures qui prennent de plein fouet ces réalités. Ne parlons pas de territoires délaissés qui en fait une réalité abstraite mais bien d'hommes et des femmes qui souffrent.

Alors en termes d'aménagement du territoire, le Conseil régional a une responsabilité. L'affrontement ne se joue pas entre Dijon et Besançon. Les maires font le job pour lequel ils ont été élus : défendre leur ville ! C'est le Conseil régional qui doit rappeler et porter l'intérêt général dans le territoire régional. Chaque fois que l'on parle "d'équilibrer, de rééquilibrer" entre Besançon et Dijon, de fait, on s'éloigne de l'ouest de la BFC. De fait les représentants élus politiques, responsables de la société civile organisée issus de cette zone sont repoussés loin des lieux de décision.

Notre région à la plus faible densité démographique, ce qui veut dire que pour se rencontrer deux citoyens doivent faire plus de distance qu'ailleurs en France. À titre d'illustration nous pouvons parler de notre plénière d'aujourd'hui : les conseillers de Nevers ne peuvent venir par le train sauf à partir la veille et rentrer le lendemain. Va pour la voiture ! Mais au-delà des risques d'accidents, de la fatigue, nous sommes en pleine contradiction avec notre volonté de privilégier la transition énergétique. C'est donc 8 heures de voiture que ces conseillers feront dans la journée, pas moins que s'ils se rendaient à Barcelone, bien plus qu'un voyage Besançon–Salzbourg.

C'est cela la réalité sociale et géographique de notre région. C'est à cela que nous sommes confrontés quand nous parlons de SRADDET. C'est la réalité vécue par des femmes et des hommes. Il y a un défi à relever.

La CFDT votera cet avis qui trace des pistes intéressantes que nous aurons à reprendre dans nos travaux.

Annick Guyénot, au nom de la CGT

La CGT se félicite de l'avis du CESER, détaillé, complet, qui reprend plusieurs de nos propositions, comme notamment pour l'objectif "Contribuer à un accès équitable de la population aux services et équipements de base", la question des MSP (Maisons de services publics) qui ne sont pas la même chose, selon la CGT, que les 130 Maisons de services au public (MSAP) que nous avons actuellement en région. Toujours dans cet objectif, est cité un point qui nous tient à coeur depuis de nombreuses années, à savoir la mise en place de Centres de Santé, et pas seulement de "Maisons de santé" car ce n'est pas la même chose.

Enfin pour l'objectif "Adapter le réseau d'infrastructures aux besoins des usagers ", l'avis reprend une proposition intéressante de règle de prescriptivité, permettant de tenir compte des besoins de la population dans le domaine d'une "chaîne de mobilité" sur un territoire.

Concernant le projet de SRADDET, la CGT a travaillé depuis un an, et a rédigé plusieurs propositions, sur plusieurs objectifs. Elles ont été transmises au Conseil régional. Nous regrettons qu'aucune n'ait été retenue dans ce projet.

Nous regrettons également que ce projet de SRADDET soit trop timide, avec des règles de prescriptivité pas assez poussées et contraignantes à notre avis.

Si nous avons combattu la loi NOTRe sur de nombreux aspects, la mise en place d'un SRADDET avec des règles de prescriptivité aurait pu permettre d'aller vers plus de cohérence territoriale, dans l'intérêt des populations. Il est dommage d'avoir loupé ce coche, mais il n'est pas trop tard pour rectifier le tir.

La CGT votera l'avis.

Martine Esther Petit, au nom de la FNE

FNE ne peut que se féliciter de la démarche ICI 2050 engagée par le Conseil régional BFC, de sa volonté politique d'élaborer le SRADDET dans la plus grande concertation avec pour ambition d'accompagner les transitions écologique et solidaire. Cependant, il n'en est pas moins vrai que la majorité des règles énoncées au fascicule ne sont pas suffisamment prescriptives alors que c'est de ce chapitre que dépendra la bonne intégration des enjeux environnementaux dans les documents cibles. Devant la réelle difficulté d'actualiser le schéma avant son terme, à savoir 2050, FNE note la nécessité d'introduire dès maintenant, au fascicule des règles, un calendrier concernant le suivi et l'évaluation des résultats des orientations stratégiques. Annoncer un bilan et des étapes temporelles précises permettrait de mesurer l'avancement du schéma en amont de son terme, la bonne application du plan et la pertinence des règles définies. Plusieurs objectifs temporels afférents à l'évaluation des résultats et à la correction des orientations, voire des actions, pourraient être définis selon un calendrier à 5, 10, 15, 20 ans, l'ultime étape pourrait s'inscrire à l'horizon de 30 ans. Par ailleurs, si les documents d'urbanisme infra régionaux (PLUi…) prévoient tous les espaces réservés pour les zones de développement économique, aucun ne réserve d'espace à vocation maraichère en périphérie des zones urbaines et encore moins n'étudie la qualité agronomique des sols… Un point que le fascicule des règles devrait sans doute intégrer.

Cédric Journeau, au nom de la FNAUT

La FNAUT souligne sa satisfaction de voir repris dans l'avis ses propositions ou positions. Elle espère vivement que ces éléments seront intégrés dans la version finale du SRADDET.

Pour rappel, dans l'objectif 21 : la billettique unique, le maintien de guichets en complément de la migration au numérique, donner la priorité aux territoires les moins bien desservis, développement des PEM vers les zones rurales et pas uniquement en zone urbaine, améliorer significativement la consultation des usagers.

Dans l'objectif 33 : sur le transport de marchandises, l'intérêt écologique doit être prédominant sur l'intérêt économique. C'est pourquoi, le maintien des lignes capillaires pour un trafic ferré de produits en vrac (céréales, cailloux, bois...) doit être acté et financé en partie par les collectivités, les transporteurs et les chargeurs.

À propos de l'objectif de "favoriser les échanges internationaux en améliorant les connexions avec les grands aéroports", la nouvelle rédaction doit permettre de développer l'offre directe cadencée par train vers les aéroports de Roissy, Lyon ou Bâle plutôt que d'inventer des infrastructures qui existent déjà.

Enfin, l'amélioration des relations avec les régions voisines doit impérativement intégrer la Suisse et renforcer les liaisons entre ce voisin et notre région à travers le développement de liaisons supplémentaires TER (Pontarlier-Vallorbe) et TGV (Dijon-Lausanne).

À titre personnel, pour l'objectif 19 contribuer à un accès équitable de la population aux services et équipements de base, la partie "santé" évoque l'hôpital public comme pivot du système de santé de proximité. Il convient de rajouter la notion de permanent 24h/24 sinon les propositions de l'ARS de 2018 (fermeture de nuit de certains services d'urgence dans l'ouest de la BFC) risquent d'être actées.

Enfin, sur l'aspect "prévoir la mobilité des personnes pour se rendre d'un territoire à l'autre suite à la disparition d'hôpitaux", cette phrase revient à acteur la fermeture d'hôpitaux. Il convient de la supprimer en intégrant un aspect mobilité des personnes malades sans urgence pour rejoindre un service hospitalier ou. Un spécialiste.

CESER
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

AVIS sur le Projet de **PLAN RÉGIONAL DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES DÉCHETS (PRPGD)** de Bourgogne-Franche-Comté

Séance plénière du **25/6/2019**

sommaire

Introduction

Rappel du contexte 3

Remarques liminaires 3

Préambule

Une compétence totalement nouvelle pour le Conseil régional 4

Sur l'état des lieux 6

Le PRPCD, un plan utile et une opportunité en région BFC 7

Un point de vue différent sur les objectifs de prévention ambitieux fixés en BFC vis-à-vis des ménages... 8

...mais unanimité sur l'utopie de l'affichage d'un objectif régional "zéro déchet" dans le SRADDET 9

Préconisations du CESER sur le rôle et l'action du Conseil régional BFC

Le CRBFC, nouvel acteur de la politique de gestion et de prévention des déchets 9

Le CRBFC doit travailler à son exemplarité 10

Le CRBFC, pédagogue et dynamiseur 10

Le CRBFC, prescripteur (incitateur) par le levier de la subvention publique 11

Quelques enjeux généraux mis en lumière par le CESER

Mettre en œuvre le plan 11

Adapter cette mise en œuvre aux publics cibles 12

Réflexions et préconisations spécifiques à certains domaines du plan

Les déchets du monde économique 12

Cas spécifique de la filière Bâtiment et travaux publics (BTP) 15

Sur les biodéchets (déchets verts et déchets alimentaires) 16

L'extension des consignes de tri aux emballages plastiques d'ici 2022 17

Sur la formation, la sensibilisation et l'éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD) 18

Sur les installations de stockage des déchets 19

Sur les déchèteries 19

Sur la planification de l'implantation des centres de tri des TLC 20

Les déchets des ménages 20

Membres de la commission 24

Personnes auditionnées 24

Bibliographie 25

Table des sigles 26

Déclarations 28

Séance plénière du mardi 25 juin 2019

Avis du CESER sur le Projet de **Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD)** de Bourgogne-Franche-Comté

Rapporteurs : Marie-Laure Schneider et Thierry Rigaud

Introduction

1. Rappel du contexte

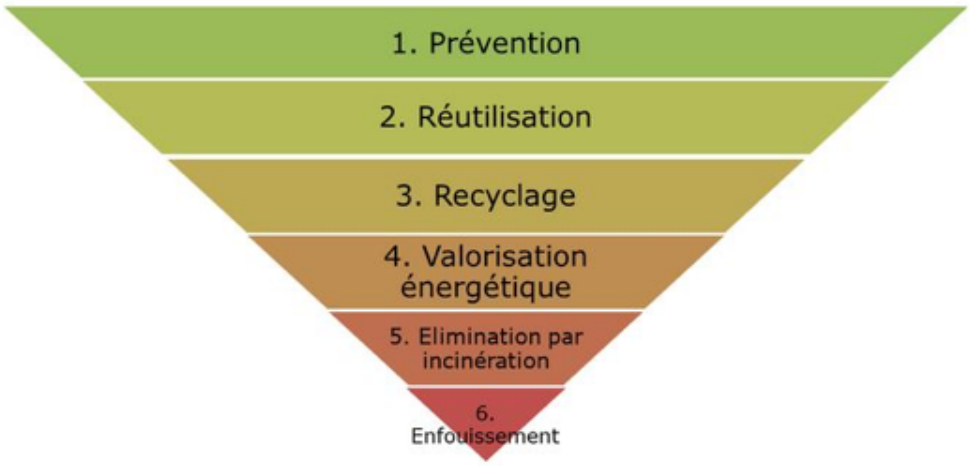
La loi NOTRe de 2015[1] a désigné les Conseils régionaux comme autorités planificatrices en matière de déchets. Cette nouvelle compétence implique pour le Conseil régional l'élaboration d'un Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) dans un contexte de changement d'échelle (autrefois départementale) et d'élargissement de la compétence (tous les types de déchets sont concernés à l'exception du nucléaire). Le décret d'application du 17 juin 2016 relatif au PRPGD est venu préciser le contenu réglementaire de celui-ci. Le PRPGD est un élément constitutif du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) dont l'examen du projet est par ailleurs prévu lors de cette même assemblée.

Le CESER rend ici un avis sur le projet de PRPGD arrêté le 12 avril 2019 par le Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté (CRBFC)[2]. Cette phase ouvre, pour le CRBFC, l'étape finale de consultation sur ce projet dans laquelle s'inscrit le CESER. Ainsi, le CRBFC sera à même de prendre connaissance de cet avis pour le prendre en compte et ce, avant l'adoption du PRPGD dans sa forme définitive à l'automne 2019 par l'assemblée régionale.

2. Remarques liminaires

• Rappel de la hiérarchie du traitement des déchets

En premier lieu, le CESER rappelle ici la hiérarchie du traitement des déchets que l'ensemble des acteurs publics impliqués dans la prévention et la gestion des déchets doit tendre à respecter :



(1) Loi n° 2015-991 du 07 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
(2) Arrêté n° 2019-0-06962 portant sur l'arrêt de projet de Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD) et de son rapport environnemental du 12 avril 2019.

Ainsi, l'objectif d'une politique publique "déchets" vise d'abord à **réduire la production de déchets à la source** (prévention et réutilisation) puis à favoriser le recyclage des déchets éventuellement produits ou à les transférer vers le secteur de la production d'énergie (qui produit aussi ses propres déchets). Le bout de la chaîne est constitué par leur incinération ou leur mise en centre de stockage (anciennement appelé décharge). On pourrait dire ainsi que tout déchet incinéré[3] sans valorisation énergétique ou enfoui est le signe d'un certain échec de cette politique.

• Une action déjà en cours à saluer

Deuxièmement, le CESER le souligne ici : fort heureusement, ce nouveau plan ne part pas de rien et il convient de saluer les actions volontaristes, qu'elles soient publiques, privées, coopératives, associatives… menées dans nombre de territoires par une grande diversité d'acteurs locaux (élus, associations, entreprises, citoyens) pour avancer dans le bon sens. Au rang des acteurs publics : des Communautés de communes et des Syndicats mixtes ou intercommunaux de gestion et de traitement des déchets. C'est l'occasion ici de les saluer et de les appeler également à ne pas relâcher leurs efforts pour coopérer à la nouvelle dynamique régionale que le CESER appelle de ses vœux. Il faut donc souligner que ce travail mené sur le terrain a porté ses fruits dans un certain nombre de domaines. À titre d'illustration, retenons que la production de Déchets ménagers et assimilés (DMA) hors inertes était de 1 378 000 tonnes soit 488 kg/hab./an en 2015 en BFC alors qu'elle était en France de 518 kg/hab./an. Sur la période 2010/2015, la production de DMA hors inertes a été réduite de 4,3%. D'autres exemples vertueux concernent les 19 filières REP[4] existantes, la région étant plutôt favorablement positionnée dans un nombre notable de cas, qu'il s'agisse :
- de moyennes régionales de collecte supérieures à la moyenne nationale : emballages, papiers, DEEE[5] ménagers, textiles/chaussures, pneus usagés, véhicules hors d'usage (VHU),
- ou d'objectifs nationaux déjà atteints voire dépassés : ameublement, piles/accumulateurs, DDS[6] (solvants, engrais, biocides et phytosanitaires ménagers, encres…).

Deux chiffres illustrent ces progrès : en 2000, ce qu'on appelait alors la mise en décharge concernait 73% des DMA produits en Bourgogne[7]. Quinze ans plus tard, 28% des DMA de BFC finissent en centres de stockage. Ainsi, si seulement 11% des DMA de Bourgogne étaient valorisés en 2000, ce sont 47% qui le sont en BFC en 2015.

• Rappel de la responsabilité de l'État

Enfin, il est également apparu important pour le CESER de rappeler un élément : l'État doit assumer ses propres responsabilités notamment sur deux points :
- faire respecter les obligations légales déjà existantes en la matière,
- faire avancer les dispositions législatives et réglementaires qui s'imposent pour inscrire les acteurs sur le "bon chemin".

De fait, l'autorité publique nationale garde une haute responsabilité dans la situation qui est celle d'aujourd'hui et qui sera celle de demain en matière de déchets.

Préambule

1. Une compétence totalement nouvelle pour le Conseil régional

• Saluer la qualité de la production présentée

Le CESER tient à souligner la qualité de travail du service du Conseil régional avec l'appui des trois cabinets INDDIGO (état des lieux), GIRUS (analyse environnementale) et AUXILIA (plan d'actions économie circulaire) et de la Cellule économique régionale de la construction (CERC, compilation des données BTP sur l'ensemble de la région). L'ensemble des pièces

(3) Selon le plan, en 2010, 350 500 tonnes de déchets ont été admises en incinération sans valorisation énergétique et 849 400 tonnes de déchets ont été stockées.
(4) Responsabilité élargie du producteur.
(5) Déchets d'équipements électriques et électroniques.
(6) Déchets diffus spécifiques.
(7) Avis "Les déchets en Bourgogne", 2e partie, CESER Bourgogne, 25 juin 2002.

constitutives du plan forment un tout précieux pour marquer l'année 2019 comme "année 0" de la compétence régionale en matière de planification régionale de la prévention et de la gestion des déchets. Le CESER note également le travail totalement partenarial mené par le Conseil régional avec les équipes techniques de l'État, avec l'ADEME (par ailleurs partenaire financier au travers du CODREC[8]) et la DREAL. N'oublions pas d'évoquer enfin l'appui de l'agence régionale environnementale, ALTERRE BFC.

Au-delà du travail technique de haute qualité, plusieurs modalités constitutives de la construction de ce plan sont aussi à saluer.

- **Saluer le travail de consultation/concertation des différentes acteurs**

Le travail a été mené de manière collaborative et participative. D'abord, des ateliers de travail territorialisés ont été reproduits sur deux fois trois jours sur le dernier trimestre 2017, à différents endroits du territoire, afin de mobiliser au mieux les acteurs de terrain (ex : 18 septembre 2017 : atelier sur les installations de traitement, et visite du centre de tri du SYBERT, 21 décembre 2017 : atelier sur les déchets du BTP). Ces ateliers ont notamment permis au Conseil régional de recueillir les pratiques vertueuses déployées actuellement sur le territoire qui ont servi de base de réflexion à l'élaboration d'un certain nombre de recommandations du plan. Les auditions réalisées dans le cadre du présent travail du CESER sont venues confirmer cette réalité d'une étroite association des principaux acteurs concernés comme, par exemple, ceux du secteur du bâtiment et des travaux publics.

Ensuite, de façon officielle, la Commission consultative d'évaluation et de suivi (CCES)[9] a participé à l'élaboration du plan, avec une première réunion le 11 mai 2017. Organe clé de la gouvernance du plan, cette sorte "d'assemblée régionale des déchets" est le lieu d'expression des débats de ses membres pour émettre des propositions en matière de prévention et de gestion des déchets au-delà de la seule construction et adoption du plan. Il est notable de constater que les "EPCI ou syndicats", autorités organisatrices sur la collecte et le traitement des DMA, disposent du plus grand nombre de voix délibératives (32). Le monde économique est lui aussi bien représenté au travers des 4 chambres consulaires (CCIR, CRA, CRMA, CRESS)[10] et parmi les 13 représentants des organisations professionnelles et autres fédérations régionales avec :
- la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises,
- la Fédération française du bâtiment,
- et la Fédération régionale des travaux publics
qui ont donc été partie prenante de la construction du plan et de la définition des objectifs.

Concernant les Conseils départementaux, le CESER s'étonne ici, compte tenu de leur expérience historique en la matière, de trouver leurs 8 représentants dans le collège des voix consultatives et non délibératives de la CCES.

Au final, les membres de la CCES ont pu jouer leur rôle en formulant plus de 400 remarques sur le pré-projet de PRPGD. Le projet de plan a ainsi pu être adopté à l'unanimité lors de la CCES du 10 juillet 2018. La CCES aura un grand rôle à jouer pour assister le CRBFC dans le suivi de la mise en œuvre du plan.

Préconisation :
- **Intégrer un représentant du CESER dans le collège des voix consultatives.**

- **Saluer les modalités de travail avec le CESER**

Le CESER tient également à souligner le processus collaboratif que le Conseil régional, par le biais de Frédérique Colas, vice-présidente "Transition écologique et environnement", a bien voulu engager avec lui sur ce dossier majeur. En effet, la commission Territoires-Environnement en charge de ce dossier, a pu être destinataire de l'ensemble des pièces constitutives du plan dès novembre 2018. Le CESER a pu ainsi engager un travail anticipatif sur l'examen du PRPGD. Il s'agit là pour le CESER d'une démarche de travail avec le Conseil régional, menée dans la confiance et la transparence, qu'il convient de saluer et de renouveler autant que possible.

(8) Contrat d'objectifs pour une dynamique régionale déchets et économie circulaire – délibération du Conseil régional du 16 décembre 2016.
(9) Composée de 92 membres avec voix délibérative (CRBFC, État, EPCI, chambres consulaires, représentants des professionnels, éco organismes, associations environnementales + représentants UFC-Que Choisir) + 12 experts à titre consultatif (Conseils départementaux, Alterre, Ascomade, CERC et Rudologia).
(10) Chambre de commerce et d'industrie de région, Chambre régionale d'agriculture, Chambre régionale de métiers et de l'artisanat, Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire.

• **Sur la forme : revoir les éléments de synthèse**

Pour le CESER, il conviendrait de revoir la synthèse du plan qui n'est pas assez qualitative.

Préconisation :

• Le CESER préconise la production par le CRBFC, en complémentarité du PRPGD, de deux synthèses bien spécifiques :

- Une synthèse technique élaborée (entre 40 et 50 pages) qui soit utile aux acteurs impliqués en synthétisant les enjeux, les objectifs et surtout les préconisations du Plan.

- Un "résumé citoyen" (5 pages), comme cela se pratique en matière de fonds européens pour illustrer l'utilité attendue de ce plan dans un langage accessible et sans schémas ou graphiques obscurs : En quoi ce plan concerne chacun d'entre nous et pas juste le monde économique et des techniciens "déchets" des Communautés de communes ou autres acteurs institutionnels ?

2. Sur l'état des lieux

"Planifier" impose de produire des projections de quantités de déchets pour l'avenir sur la base des données existantes. La question de la production de déchets est liée à deux éléments fondamentaux :

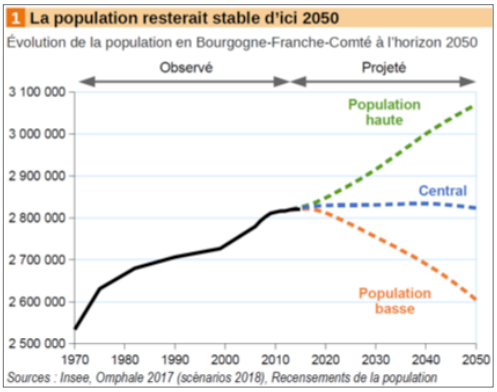
- les projections démographiques qui impactent fortement les déchets des ménages,
- les projections de croissance économique qui impactent fortement les déchets des entreprises mais aussi ceux des ménages (+ d'achat = + de déchets).

Or, le CESER relève trois points particuliers.

• **Des hypothèses de projections démographiques retenues qui interrogent**

Concernant l'évolution de la population, le plan réalise ses projections en matière de déchets des ménages sur la base *"des projections INSEE (scénario central modèle Omphale 2017) qui font apparaître une évolution de la population moyenne de 2% entre 2015 et 2025 et +2,9% entre 2015 et 2031"*. Plus loin, le plan précise : *"La tendance d'évolution du tonnage de déchets inertes du BTP à horizon 2025 et 2031 est estimée sur la base d'une perspective d'augmentation de la population"*. Or, selon l'INSEE, *"si les tendances démographiques observées récemment se poursuivaient, la population de la région se stabiliserait dans les prochaines décennies. Elle augmenterait tout d'abord très légèrement jusqu'en 2040. Puis, avec 2 823 500 habitants en 2050, la population de la région reviendrait à des niveaux similaires à ceux de 2013"*[11] (scénario central du graphique ci-dessous). En décembre 2018, l'INSEE publiait les chiffres officiels de la population, pointant du doigt la Bourgogne-Franche-Comté comme seule région à n'avoir gagné aucun habitant entre 2011 et 2016. Le déficit naturel entre naissances et décès se creuse en Bourgogne-Franche-Comté, à l'exception notable du Doubs, du Territoire-de-Belfort et de la Côte-d'Or[12].

Le CESER note que la Région a choisi de retenir l'hypothèse "population haute" de l'INSEE [Cf. graphique ci-contre] pour bâtir ses projections "déchets" des ménages qui n'est pas le scénario le plus réaliste en la matière. **Une telle démarche induit quelques confusions** car elle place le plan dans la situation où la production de déchets serait maximale facilitant l'atteinte des objectifs fixés aujourd'hui.



(11) INSEE Flash Bourgogne-Franche-Comté, n° 59, septembre 2018.
(12) INSEE Flash Bourgogne-Franche-Comté, n° 59, septembre 2018.

• **Un manque notable de données pour les déchets du monde économique**

Rappelons que la compétence "planification" était détenue depuis 2005 par les Conseil départementaux et portait initialement uniquement sur les déchets des ménages[13]. La loi Grenelle II de 2010 leur a également donné par la suite la responsabilité de l'élaboration et du suivi du Plan départemental de prévention et de gestion des déchets du BTP. Ainsi, aucune collectivité territoriale responsable n'existait pour travailler à la planification/prévention des déchets du monde économique en dehors des entreprises du BTP. De fait, il n'est pas étonnant de constater que l'un des aspects les plus frappants à la lecture du plan concerne la problématique plusieurs fois soulignée du manque de données sur les déchets du monde économique (DAE et BTP). Or, comment réaliser un exercice de planification un tant soit peu efficace à partir du moment où beaucoup de données sont inexistantes ? Un exercice impossible en quelque sorte. **Le plan a le mérite de révéler cette profonde carence.**

• **Le refus de tri**

La volonté de réduire drastiquement les tonnages de déchets destinés à l'élimination passe aussi par un effort de tri des déchets valorisables. Or, il est fréquent que les sites chargés du stockage des déchets "ultimes" (c'est-à-dire non valorisables) soient confrontés à des refus de tri. **Les efforts à faire sur la qualité du tri ne sont pas mentionnés dans le PRPGD.** Une vigilance nécessaire sur ce point est illustrée par une action nationale de contrôle, menée par les services de l'État afin de s'assurer que les déchets stockés en décharge étaient réellement "ultimes". Cette action a été déclinée par les inspecteurs des Unités départementales, en lien avec le service Prévention des risques de la DREAL, sur la plupart des installations de stockage de la région[14]. Il s'avère que de nombreuses anomalies ont été constatées, notamment concernant des déchets potentiellement valorisables qui se trouvaient dans ces déchets soi-disant "ultimes". En particulier, des améliorations de tri sont attendues pour les bennes "tout venant" provenant des déchèteries, et les déchets d'activité économique, dans lesquels on retrouve encore une proportion importante d'emballages et de matériaux valorisables (cartons, bois, notamment).

3. Le PRPGD, un plan utile et une opportunité en région BFC

Le CESER est convaincu de l'utilité de ce plan et ce pour plusieurs raisons qu'il lui semblait important de rappeler ici.

• **Dresser un état des lieux régional**

Le PRPGD est indispensable tout simplement parce que la gestion collective de ce sujet est un impératif, particulièrement en matière de connaissance des quantités de déchets traités. Avec ce PRPGD, les acteurs disposent d'une photographie actualisée et précise de la globalité de la situation régionale y compris quant aux manques identifiés comme ceux relatifs aux données sur les déchets du monde économique [Cf. dessus].

• **Afficher les stratégies locales publiques "déchets"**

Les équipements publics de gestion des déchets sont nombreux dans notre région. Le plan a le mérite d'obliger en quelque sorte les acteurs publics existants à afficher leurs ambitions dans le cadre de la gestion future de leurs centres techniques. Le PRPGD permet dans le même temps de leur donner de la visibilité. En effet, les collectivités gestionnaires d'équipements doivent pouvoir s'adapter par rapport à des politiques de moyen-long terme. De fait, le CRBFC peut s'appuyer sur ces équipements publics de gestion des déchets pour travailler à la mise en œuvre d'une **politique publique** en la matière.

• **Une portée juridique effective du plan**

Une fois adopté, le PRPGD est opposable tant aux décisions prises par les personnes morales de droit public, dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets[15] qu'aux décisions d'attribution des autorisations d'exploiter des installations (de stockage par exemple) délivrées par le préfet. L'ensemble de ces décisions doit être compatible

(13) Via le Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) puis, avec le Grenelle, le Plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux (PDPGDND).

(14) **http://www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/verification-des-conditions-d-admission-des-a7823.html**

(15) Ex : programmes locaux de prévention des DMA (PLPDMA). L'obligation d'élaboration et d'adoption du PLPDMA incombe à la collectivité ou au groupement de collectivités qui détient la compétence obligatoire en matière de collecte des DMA.

avec le plan. L'obligation de compatibilité avec le PRPGD peut donc empêcher la mise en fonctionnement d'une (nouvelle) installation qui ne correspondrait pas à l'anticipation des besoins en capacités de traitement, réalisée par l'autorité de planification, c'est-à-dire le CRBFC[16]. Globalement, l'enjeu n° 1 vis-à-vis de la portée juridique du PRPGD porte sur ces installations de traitement et de gestion des déchets (ouverture, fermeture, extension…).

• Rappeler les "règles du jeu" déjà existantes

Pour le CESER, l'entrée en vigueur du PRPGD en 2019 devra être l'occasion pour le Conseil régional, aux côtés de l'État, de rappeler aux acteurs l'ensemble de leurs obligations légales et réglementaires en la matière dont on sait qu'un certain nombre n'est pas rempli à ce jour de manière satisfaisante (ex : diagnostics déchets sur les chantiers BTP).

• Une étape marquante et mobilisatrice compte tenu du travail considérable encore à accomplir

Malgré l'action réelle en matière de diminution et de valorisation des déchets en BFC, pour le CESER, il est certain qu'il reste beaucoup de travail à accomplir. À titre d'exemple, on notera qu'en prenant en compte les DMA avec déchets inertes, sur la période 2010/2015, la production n'a été réduite que de 2,8 % (de 557 kg à 541 kg). Rien que par rapport à l'atteinte de l'objectif réglementaire de - 10 % d'ici 2020, il reste donc de gros efforts à faire. On peut aussi évoquer deux filières REP en retard en région. Pour les déchets de santé (DASRI[17]), tous les départements de la région présentent une performance plus basse (de 32 à 67 %), dans le taux de collecte, que la moyenne nationale qui est de 68 % (objectif 2016 : 60 %). Le taux moyen de gisement collecté par l'éco-organisme DASTRI représente 62 % dans les territoires bourguignons et 46 % dans les territoires francs-comtois. De même, en matière de déchets de l'agrofourniture, la situation relative à certains types de déchets pourrait sensiblement être meilleure si l'on en croit les données issues de l'état des lieux du plan.

Pour le CESER, le PRPGD est assurément une opportunité pour le CRBCF de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux sur les "retards" et les marges de progrès identifiés. En effet, celles-ci sont réelles. C'est le cas tout autant sur les déchets des entreprises que sur ceux des ménages. Il faudra clairement la mobilisation de tous pour y arriver. Pour le CESER, le plan devra jouer un rôle d'aiguillon pour tous les acteurs concernés pour les années à venir dont la réussite dépendra, pour partie, du processus d'animation régionale que le CRBFC devra mettre en œuvre.

4. Un point de vue différent sur les objectifs de prévention ambitieux fixés en BFC vis-à-vis des ménages…

L'objectif régional de réduction de la production des DMA va au-delà de l'objectif fixé nationalement. L'objectif réglementaire est une réduction des DMA de 10 % en 2020 par rapport à 2010. La production de DMA (inertes compris) en BFC en 2015 est de 541 kg/hab. et par an. L'objectif régional est une réduction de la production de DMA de 15 % en 2025 par rapport à 2010 soit 475 kg/hab. et de 20 % en 2031 par rapport à 2010 soit 445 kg/hab. Selon les objectifs régionaux fixés, il s'agirait donc de réduire en 10 ans (2015-2025) les DMA de près de 70 kg/hab./an ! Cela équivaut même à une diminution de 100 kg par rapport aux projections tendancielles faites dans le plan (546 kg/hab./an).

Pour un certain nombre de conseillers de la commission, il convient de chercher déjà à faire mieux avant que d'en faire plus. Il faut laisser la surperformance à la discrétion des acteurs, ceux qui en sont capables et l'atteinte des objectifs fixés par l'État devrait être la première priorité au niveau régional.

Pour d'autres, au contraire, il s'agit d'un choix concerté des acteurs régionaux de fixer des objectifs plus ambitieux qu'il convient de respecter et même de soutenir. Cela signifie que les acteurs engagés quotidiennement dans ces problématiques se sentaient eux-mêmes en capacité d'aller au-delà, de fournir des efforts supplémentaires ce qui est plutôt positif. C'est aussi l'un des aspects utiles de ce PRPGD : poser un consensus pour aller plus loin que l'effort préconisé par l'État. Les collectivités publiques sont prêtes à mettre de l'argent sur la table pour avancer dans le bon sens et notamment pour engager la nécessaire modernisation d'un certain nombre d'équipements.

(16) ADEME, Intégration de l'économie circulaire dans la planification régionale et les démarches territoriales : Synergies, méthodes et recommandations, juin 2016.
(17) Déchets d'activités de soins à risques infectieux.

5. ...mais unanimité sur l'utopie de l'affichage d'un objectif régional "Zéro déchet" dans le SRADDET

Par contre, le CESER ne soutient pas l'affichage régional dans le SRADDET d'une "région zéro déchet" tout simplement parce que cela n'a aucun sens. Notons d'ailleurs qu'à aucun moment, ce "slogan" n'est inscrit dans le PRPGD. Ce gimmick marketing ne peut pas être pris au sérieux et doit donc être abandonné pour un discours plus concret et réaliste[18].

Préconisations du CESER sur le rôle et l'action du Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté

1. Le CRBFC, nouvel acteur de la politique de gestion et de prévention des déchets

L'État a décidé que la région était la bonne échelle de travail en matière de planification de la prévention et de la gestion des déchets. En conséquence, pour le CESER, il est évident que le CRBFC a un grand rôle à jouer et pas uniquement parce qu'il doit produire et travailler à la mise en œuvre de ce plan. En effet, la question des déchets est transversale à l'ensemble de ses politiques : formation, développement économique, recherche, lycées, politiques territoriales... Le CRBFC devra donc sensibiliser ses directions à cet enjeu dans le but "d'injecter une bonne dose de "préoccupation déchet" dans ses politiques "classiques" déjà en cours de mise en œuvre.

Cela pourrait d'abord concerner les délégations des élus régionaux. Actuellement, Frédérique Colas est vice-présidente *"Transition écologique et environnement"*. Il y a 2 conseillers régionaux délégués "environnement" : Jacqueline Ferrari : eau et Stéphane Woynaroski : agenda 21, biodiversité et parcs. Aucune délégation ne concerne les déchets.

Préconisation :
- **Désigner un élu régional en charge d'une délégation "Déchets et PRPGD".**

La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) est un autre lieu où certaines problématiques particulières liées à la mise en œuvre du PRPGD pourraient être inscrites.

Préconisation :
- **Faire d'une problématique particulière du plan un sujet récurrent de la CTAP (ex : exemplarité des acteurs publics).**

Le CRBFC a l'obligation de production d'un rapport annuel relatif à la mise en œuvre du PRPGD, qui doit être présenté devant la CCES. Pour le CESER, l'examen de ce rapport constituera un moment important à ne pas négliger, ni banaliser. Cependant, le CESER appelle le CRBFC à aller plus loin que cette disposition légale sur ce point : la gouvernance d'un PRPGD ambitieux ne peut pas se réduire à la réunion deux fois dans l'année de la CCES.

Préconisations :
- **Reprendre le modèle de la CTAP avec création de sous-groupes au sein de la CCES plus opérationnels pour suivre certaines problématiques du plan.**
- **Le CRBFC pourrait inscrire à l'ordre du jour de l'une de ses séances plénières dans l'année, une présentation synthétique de ce rapport. Elle pourrait venir accompagner fort logiquement la présentation du Rapport annuel de développement durable (RADD).**
- **Le CESER demande à être destinataire de ce rapport annuel sur le PRPGD.**

Pour le CESER, le CRBFC doit rapidement devenir le principal prescripteur auprès de toutes les collectivités publiques de la région qu'il s'agisse des autorités organisatrices en matière de collecte et traitement des déchets ou des autres. Comme simple exemple, notons que la responsabilité de tous les acheteurs publics du territoire est engagée sur cette question des déchets. **Comment le CRBFC peut-il favoriser la prise en compte de ce sujet pour toute la commande publique de Bourgogne-Franche-Comté ?**

(18) Émission radiophonique "Futur antérieur" avec l'intervention du professeur Suren Erkman s'exprimant sur la faisabilité du zéro déchet et documentaire "Ma vie zéro déchet" de Donatien Lemaître, Jean-Thomas Ceccaldi, Dorothée Lachaud, 2015.

2. Le CRBFC doit travailler à son exemplarité

• Exemplarité des services dans le cadre de la commande publiques

Qu'il s'agisse de marchés relatifs à la construction d'ouvrages (BTP), à l'achat de fournitures ou de services (ce qui finit en déchet était au départ un achat), prendre en compte la réduction des déchets dans la commande publique est à la fois une obligation réglementaire et une bonne occasion de repenser la consommation des administrations. De façon notable, le CESER souligne qu'actuellement tous les programmes techniques de travaux, portés par les services du CRBFC concernés intègrent un volet "énergie"[19] (qualité d'isolation des couvrants, qualité des isolants...) mais pas de volet "déchets".

Préconisation :

• Pour le CESER, il conviendrait dès que possible d'intégrer également un volet "réutilisation/réemploi des déchets" à ses programmes.

• Exemplarité des agents et des élus en tant que producteurs de déchets

Le Conseil régional se doit d'être exemplaire en matière de prévention et de gestion des déchets produits par l'activité de ses quelques 4 000 agents et, ne les oublions pas, de ses 100 élus. Le CRBFC mène déjà des actions (dématérialisation) et quelques expérimentations (gaspillage alimentaire, tri des déchets, compostage...) mais pour le CESER elles doivent tendre vers une généralisation progressive dans les meilleurs délais. Cela demandera l'engagement de tous. Pour le CESER, le premier point que doit définir le CRBFC concerne les données relatives à la production de ses déchets. Il n'existe aujourd'hui aucun état des lieux de la quantité de déchets totale produite par le CRBFC. La connaissance est la première brique indispensable à l'engagement d'une politique interne volontariste en la matière permettant de mesurer in fine, ou non, des progrès via la notation extra-financière que le CRBFC a décidé de mettre en place. Bien sûr, les 110 conseillers du CESER ont tout autant un rôle à jouer en matière d'exemplarité.

Préconisations :

• Établir l'état des lieux de la quantité et de la typologie des déchets produits par l'activité quotidienne de l'administration régionale.
• Généraliser la mise en place du tri sélectif dans les locaux du CRBFC.
• Au plus vite, remplacer les consommables jetables par des consommables lavables.

3. Le CRBFC, pédagogue et dynamiseur

Expliquer et convaincre. Le CRBFC doit prendre son bâton de pèlerin (élus, services...) et répandre la "bonne parole" afin que les acteurs publics et privés de la région participent pleinement, par leur action, à la nouvelle dynamique enclenchée, et ce, en partenariat avec l'ADEME, les chambres consulaires... Pour cela, le CRBFC doit s'appuyer sur les bonnes pratiques déjà existantes pour les faire essaimer dans d'autres territoires par d'autres acteurs. C'est un enjeu majeur. L'intervention de l'acteur régional devrait permettre notamment d'injecter un peu de cohérence dans l'identification et la mise en lumière de ce foisonnement des initiatives.

Préconisation :

• Organisation par le CRBFC de "Trophées" régionaux "Prévention et gestion des déchets".

De plus, pour impulser une dynamique régionale, le PRPGD indique que le CRBFC envisage de retenir chaque année une ou deux thématiques en concertation avec les acteurs afin de mettre en œuvre des actions de sensibilisation coordonnées au niveau régional.

Préconisations :

• Le CESER propose au CRBFC quelques thématiques dans ce cadre évoqué par le PRPGD : les emballages, la qualité du tri et le gaspillage alimentaire.
• Le CESER propose également au CRBFC de sélectionner, pour une année, une thématique particulière liée aux déchets et qui pourrait servir de "fil rouge" à la mise en œuvre du PRPGD (sur la communication, la valorisation des initiatives...).
• Ces actions envisagées pourraient s'inscrire, par exemple, en novembre de chaque année afin de lier les initiatives régionales à la Semaine européenne de la réduction des déchets[20] qui a lieu chaque année à cette période.

(19) Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté, Rapport annuel de développement durable (RADD) 2017-2018, 15 novembre 2018.

4. Le CRBFC, prescripteur (incitateur) par le levier de la subvention publique

Mais pour le CESER, le CRBFC devra, sans tarder, aller plus loin. En effet, la mobilisation des acteurs par les seuls leviers de l'information et de la sensibilisation ne saurait suffire pour atteindre les objectifs qui ont été retenus.

- Un budget d'intervention spécifique et des moyens humains renforcés

Pour assumer cette nouvelle compétence qui l'engage bien au-delà de la seule réalisation de ce plan, le CRBFC doit, d'une part, dégager des moyens budgétaires supplémentaires pour développer des politiques incitatives significatives en matière de déchets. En fait, le seul outil opérationnel dont dispose actuellement le CRBFC pour s'assurer d'une mise en œuvre effective du PRPGD, c'est la subvention publique.

Préconisations :

• Pour le CESER, trois conditions sont indispensables pour atteindre un tel objectif :
- La définition d'une politique d'intervention "Prévention et gestion des déchets" et de ses règlements correspondants allant bien au-delà des crédits afférents au suivi du PRPGD.
- Un budget dédié.
- Des moyens humains renforcés. En effet, pour le CESER, le CRBFC ne peut pas se contenter du travail de deux chargés de mission en la matière.
• Le CRBFC a vocation à cibler deux publics précis : les entreprises et les EPCI/territoires de projets porteurs d'une politique territoriale "déchets" (du syndicat mixte de "gestion" jusqu'au PETR[21]). La cible spécifique des ménages devrait, pour le CESER, être laissée aux collectivités publiques locales concernées, le CRBFC jouant un rôle de coordinateur.

- Réintroduire ou introduire une éco-conditionnalité "déchets"

D'autre part, **la question des déchets doit venir s'inscrire en transversalité de toutes ses autres politiques publiques.** Le CRBFC doit développer et renforcer des principes d'éco-conditionnalité spécifiques aux déchets. À titre d'exemple, jusqu'en décembre 2016, certaines conventions du CRBFC contenaient un article dédié au "développement durable" qui visait à inciter les acteurs du territoire à s'engager dans cette dynamique. Le bénéficiaire de la subvention devait notamment s'engager dans *"la réduction et le traitement des déchets (tri, utilisation de gobelets réutilisables et consignés, le refus de la vaisselle plastique…)"*. Pour le CESER, de telles modalités de conventionnement devraient être réintroduites en contrepartie de subventions publiques et adaptées aux nouvelles exigences posées par le plan. La mention dans le fascicule des règles du SRADDET d'une éco-conditionnalité pour les filières économiques visant à *"conditionner les contrats de filières à la prise en compte des enjeux de préservation et de gestion durable des ressources"* va dans ce sens, ce dont le CESER se réjouit, tout comme celle d'une éco-conditionnalité relative au *"choix des matériaux et une valorisation des déchets sur les nouveaux bâtiments"* (p. 30).

Le Conseil régional dispose donc de 4 types de moyens d'action pour "faire bouger les lignes" :
- Assumer ses responsabilités de nouvel acteur de la prévention et de la gestion des déchets.
- Montrer l'exemple.
- Faire œuvre de persuasion.
- Activer le levier de la subvention publique.

Quelques enjeux généraux mis en lumière par le CESER

1. Mettre en œuvre le plan

Évidemment, le tout premier enjeu relatif à ce PRPGD, c'est sa mise en œuvre effective : continuation/accroissement-développement de l'action locale (Conseils départementaux, bloc communal, territoires de projet, entreprises, associations, monde universitaire…), politique de coordination et mise en action opérationnelle du Conseil régional lui-même par le biais de ses politiques déjà existantes et d'une nouvelle politique d'intervention "déchets" telle que le préconise le CESER. Pour le CESER, il faut sortir des incantations et des bonnes

(20) La France, et l'ADEME en particulier, est à l'origine de cette semaine de la réduction des déchets depuis 2006.
(21) Pôle d'équilibre territorial et rural.

intentions et renforcer la dynamique de l'action pour franchir un cap, nécessaire, par rapport à ce qui se fait déjà. Mettre en valeur le "positif" et identifier ce qui fonctionne ne suffit pas. Il est prioritaire de travailler sur les manques, les points faibles et les insuffisances aujourd'hui identifiés.

À cet égard, le CESER trouve particulièrement étonnant et regrettable l'absence de fiches-actions ciblées par public-cible dans ce plan. En l'état, le PRPGD se résume à une multitude de préconisations formulées par le CRBFC dont on se demande ce qui peut bien obliger ou motiver les acteurs locaux à les suivre (au-delà des obligations réglementaires). Le CRBFC ne dispose d'aucun moyen coercitif vis-à-vis des acteurs. Tout repose sur les 4 leviers évoqués ci-dessus : sa responsabilité vis-à-vis de ce PRPGD, son exemplarité, son "pouvoir de conviction" et le levier de la subvention publique, levier qui n'est pas activé aujourd'hui.

Préconisation :

- **Pour le CESER, il est impératif que, rapidement, sur la base de son PRPGD, le CRBFC établisse une feuille de route opérationnelle, sous forme de fiches-actions, concernant les actions prioritaires qu'il conviendrait de mettre en œuvre tant par les acteurs locaux que par le Conseil régional lui-même. Les éléments présents dans le SRADDET apportent des pistes sur certains points, mais le SRADDET, au niveau des règles, ne couvre pas l'ensemble du PRPGD.**

2. Adapter cette mise en œuvre aux publics cibles

Pour le CESER, l'efficacité de cette mise en œuvre devra reposer sur un aspect majeur qui n'est jamais évoqué dans le PRPGD organisé par types de déchets : l'adaptation des actions (prévention) aux différents publics cibles. Dans ce domaine des déchets, comme dans d'autres, on ne peut prescrire des actions de la même manière vis-à-vis d'une famille monoparentale vivant sous le seuil de pauvreté dans un territoire hyper-rural et un établissement industriel de 300 salariés installés aux portes de Dijon Métropole. C'est l'évidence même mais il semblait bon de rappeler ce point dans le cadre de l'examen du PRPGD. Le CESER souligne la multitude d'actions, d'initiatives, de prescriptions faites autour des déchets des ménages dans ce plan. C'est notablement moins le cas vis-à-vis du monde économique.

À titre d'exemple, l'Université de Bourgogne et de Franche-Comté devrait être exemplaire sur l'ensemble des sites des établissements d'enseignement supérieur de la région. Agir auprès des quelques 78 000 étudiants de la région serait un levier important. Or, quels rôles les instances universitaires jouent-elles pour dynamiser les actions en la matière[22] ?

Préconisation :

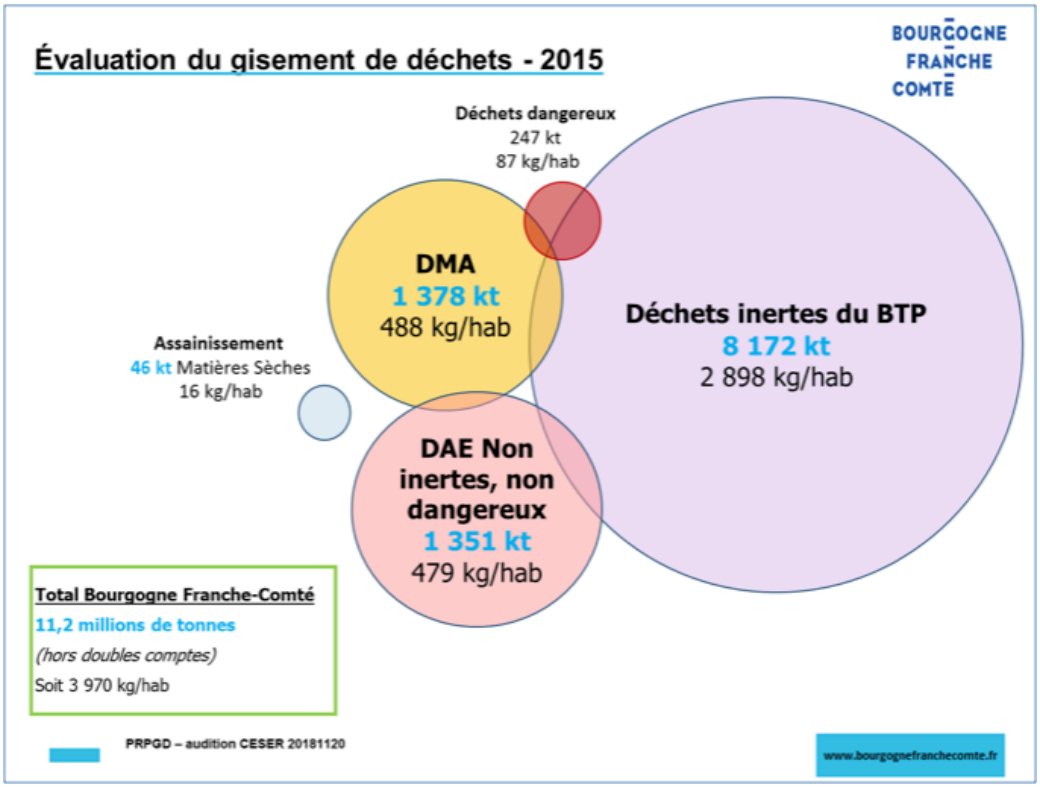
- **Le CRBFC devrait être amené en tant que force d'impulsion à engager une réflexion et des actions avec l'Université Bourgogne-Franche-Comté auprès des étudiants. Cette évidence doit trouver une matérialisation rapide, la Région étant représentée au sein des instances de gouvernance. Le développement durable doit trouver toute sa place sur tous les campus de la région.**

Réflexions et préconisations spécifiques à certains domaines du plan

1. Les déchets du monde économique

D'après le PRPGD, 85 % des déchets en Bourgogne-Franche-Comté sont des déchets produits par les entreprises [voir figure page 13]. Cependant, ce chiffre souffre d'incertitude et est sans doute clairement sous-estimé.

(22) En dehors des actions déjà existantes comme la labellisation "Mon Restau Responsable®" obtenue le 30 novembre 2018 par le CROUS de Dijon.



Le CESER a bien noté que, pour nourrir la dynamique émergente, le CRBFC a souhaité, sans attendre l'adoption définitive du PRPGD, soutenir différentes initiatives, dans le cadre d'un appel à projet régional "économie circulaire" lancé en 2018 en partenariat avec l'ADEME et reconduit en 2019. Plusieurs projets qui concernent directement les déchets des entreprises (DAE + BTP) ont ainsi reçu le soutien récent de la Région[23] :

- L'association Au Bonheur Des Chutes (ABDC) pour un projet d'activités et de valorisation des déchets d'activités économiques.
- Le SIEEEN (Syndicat intercommunal d'énergie, d'équipement et d'environnement de la Nièvre) pour la définition d'une stratégie d'amélioration de la gestion des déchets du BTP dans la Nièvre.
- L'association des Valoristes Bourguignons, spécialisée dans le traitement des DAE, pour un projet de repositionnement de l'offre de l'association en matière de gestion et de traitement des déchets du bâtiment.
- Le SYTEVOM de Haute-Saône pour un travail auprès des entreprises du territoire pour développer des projets, faire émerger des filières de valorisation des déchets (bois, plastiques, BTP).

• Répondre à l'enjeu du manque de données relatives au gisement des déchets des entreprises

Nous avons évoqué précédemment ce problème majeur de manque de données concernant les déchets des entreprises. Si le plan met au jour ce problème, il n'en reste pas moins que le chemin va être long pour avoir des données chiffrées du gisement des déchets économiques de la région. Le plan *"met en évidence une méconnaissance de la nature et du devenir des DAE". Selon l'état des lieux régional, les "DAE ne sont pas suivis avec la même précision que*

(23) Délibération du CRBFC du 24 mai 2019.

les DMA Les données sont issues des enquêtes ITOM[24] *ADEME auprès des installations de traitement de déchets ainsi que des données Irep*[25] *(déclaration des entreprises produisant plus de 2000 t/an). Cependant, les retours des enquêtes ITOM ne sont que partiels. Pour de nombreuses installations les données ne sont pas renseignées".* Afin de pallier ce manque, le PRPGD préconise *"la création d'un groupe de travail "traçabilité" associant les Fédérations, les maîtres d'ouvrages, la Région pour élaborer un protocole de suivi des déchets et du réemploi, synthétiser et centraliser les données".*

Préconisation :

• Le CESER préconise que ce groupe de travail se saisisse de deux points particuliers de travail :

- Le renforcement des enquêtes ITOM afin de maximiser les retours des entreprises.

- L'identification des nombreuses installations pour lesquelles les données sont manquantes à fin de complétion.

• Renforcer le niveau des exigences au même titre que celui qui pèse sur les ménages

Concernant les déchets du monde économique (DAE + BTP), l'objectif régional est une stabilisation des volumes malgré une hausse prévue de l'activité économique. Or, l'objectif national est bien une réduction des quantités de déchets d'activités économiques et BTP par unité de valeur produite en 2020 par rapport à 2010. **L'objectif régional est donc moins ambitieux en la matière que pour les ménages, ce que le CESER regrette.** En effet, la responsabilité de la diminution du gisement de déchets en BFC ne repose, en l'état du plan, que sur les épaules des ménages. Globalement, le CESER regrette la faiblesse des éléments du plan relatif aux déchets du monde économique et préconise d'élever le niveau d'exigence en la matière. Rappelons que, dans le prolongement de la loi sur la transition énergétique, et en complément de l'obligation sur le tri et la valorisation des emballages professionnels, le décret "5 flux"[26] oblige les entreprises depuis le 1er juillet 2016 au tri à la source et à la valorisation de 5 flux de déchets, papier, métal, plastique, verre et bois. S'il est important de "sensibiliser et accompagner les entreprises" comme le prévoit prioritairement le plan pour les entreprises, le CRBFC doit aussi "peser" sur elles pour accélérer les changements de comportement comme nous l'avons déjà précisé précédemment[27].

La Bourgogne-Franche-Comté est la première région industrielle de France, l'une des toutes premières régions agricoles, l'un des berceaux de la gastronomie française et une destination touristique importante. Aucune de ces particularités économiques n'est exploitée dans le plan pour en tirer des engagements spécifiques vis-à-vis :
- des groupes industriels régionaux,
- des exploitations agricoles,
- des entreprises de la restauration commerciale,
- des entreprises liées au secteur du tourisme.

Soulignons que des filières d'élimination spécifique aux déchets agricoles se mettent en place depuis quelques années en Bourgogne-Franche-Comté avec différents niveaux d'implication selon les déchets. Des filières avec des marges de progrès (huile, pneus) non spécifique à l'agriculture doivent être améliorées[28] avec le soutien de l'éco-organisme de la filière, ADIVALOR[29].

Rappelons aussi que les entreprises engagées en matière d'économie circulaire et réalisant des "économies matières" s'y retrouvent sur le plan économique. La problématique des "coûts supplémentaires" qui pèserait sur leur activité est donc discutable pour expliquer le peu de dynamique en la matière. Le CESER est à cet égard dubitatif sur les aides publiques apportées par l'ADEME (ex : Lean & Green) à des groupes industriels internationaux qui, in fine, augmentent, grâce à elles, la part de leur chiffre d'affaires. De telles aides publiques devraient être limitées aux TPE-PME, qui n'ont souvent pas les moyens d'investissement de ces grands groupes.

(24) Installations de traitement des ordures ménagères.
(25) Registre français des émissions polluantes.
(26) Décret n° 2016-288 du 10 mars 2016.
(27) Voir **http://www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/verification-des-conditions-d-admission-des-a7823.html**
(28) Collecte et valorisation des déchets agricoles inorganiques, Présentation PRECOR, 12 septembre 2018.
(29) Agriculteurs, Distributeurs, Industriels pour la VALORisation des déchets agricoles.

Préconisations :
- **Mesure incitative d'accompagnement : subvention régionale pour l'installation de bennes de tri dans les zones d'activités commerciales, économiques et industrielles pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un certain seuil. Ceci est également valable pour les DMA produits par les entreprises.**
- **Instituer une équivalence réglementaire des PLPDMA[30] pour les DAE avec un "Plan local de prévention des DAE".**
- **Réserver exclusivement (et non pas "principalement" comme le suggère le plan) la démarche type "Lean & Green" et les subventions proposées aux TPE-PME.**

2. Cas spécifique de la filière Bâtiments et travaux publics (BTP)

Deux enjeux majeurs sont identifiés par le CESER : la connaissance du gisement, enjeu bien identifié dans le plan, et le développement du réemploi des "déchets" comme matériaux de chantier.

• Répondre à l'enjeu du manque de données relatives au gisement des déchets du BTP

Concernant le BTP, il faut d'abord préciser que des travaux étaient en cours dans les Conseils départementaux bourguignons avant le vote de la loi NOTRe en 2015 pour l'élaboration des Plans départementaux de prévention et de gestion des déchets du BTP. Ainsi, une démarche interdépartementale avait été lancée en 2015 pour les départements de la Nièvre, de l'Yonne et de la Saône-et-Loire pour un plan BTP. Or, compte tenu du transfert de compétence, les travaux d'élaboration de ces plans ont été suspendus en juin 2016, non sans avoir finalisé la phase diagnostic. Par contre, le Département de la Côte-d'Or a choisi d'aller au bout de sa démarche, engagée séparément. Le CRBFC a ainsi eu l'occasion d'approuver son Plan départemental de prévention et de gestion des déchets de chantiers du BTP lors de sa séance du 29 juin 2018. À noter qu'aucune démarche de ce type n'avait été lancée en parallèle par les Conseils départementaux franc-comtois, expliquant ainsi le retard en matière de données disponibles au niveau régional. Le CESER s'interroge sur la raison de l'absence de réalisation de ces plans BTP. La Région doit en tirer les leçons afin d'identifier au mieux les éventuels freins existants.

D'autre part, il faut souligner qu'aucun outil n'existe actuellement pour répondre à l'enjeu de la mesure quantitative du gisement de tous les déchets du BTP en BFC. L'objectif premier que l'on peut lire dans le PRPGD concernant les déchets BTP est bien de connaître le gisement par la mise en œuvre, notamment, d'une *"traçabilité des déchets notamment sur les chantiers des maîtres d'ouvrages publics, en rendant systématique l'utilisation de bordereaux de suivi des déchets et la réalisation en fin de chantier d'un bilan déchets afin de capitaliser les principales données (quantité, coût, exutoire) de la gestion des déchets et les bonnes pratiques sur chantier".*

Préconisations :
- **Pour mener à bien un tel diagnostic, le CRBFC peut néanmoins s'appuyer sur un certain nombre de données et d'outils très spécifiques existants comme cité dans le PRPGD (GEREP[31] de la DREAL pour un certain nombre de types de site industriel, TERRASS[32] du BRGM[33] pour les terres excavées + les données de l'UNICEM[34]).**
- **Avoir des exigences équivalentes sur les problématiques "déchets" entre maîtres d'ouvrage publics et privés.**

• Travailler à une estimation satisfaisante des chiffres du réemploi dans la filière BTP

Selon l'état des lieux, l'objectif national d'un taux de valorisation de 70 % des déchets du BTP en 2020 serait déjà atteint en Bourgogne-Franche-Comté[35]. Parmi cette valorisation, figure le réemploi des déchets de chantier. Or, une subtilité existe dans les termes de "réemploi" de déchets dans le domaine BTP. Le PRPGD retient les définitions suivantes :
- si les matériaux sortent du chantier pour être réutilisés sur un autre site : ils ont le statut de déchets,
- si les matériaux restent sur le chantier pour être réemployés, elles n'ont pas le statut de déchets.

(30) Plans locaux de prévention des DMA.
(31) Gestion électronique du registre des émissions polluantes.
(32) Terres excavées réutilisées de façon raisonnée dans des aménagements en sous-structures.
(33) Bureau de recherches géologiques et minières.
(34) Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction.
(35) L'objectif fixé par le plan est de valoriser 76 % des déchets inertes en sortie de chantiers à partir de 2025.

De fait, au dire des experts, la part du réemploi des déchets inertes des chantiers est sous-évaluée puisqu'elle ne comptabilise pas les déchets réutilisés sur le chantier même. À titre d'illustration, dans le cas de la construction d'une route neuve, l'économie du projet oblige le maître d'œuvre à terrasser en réutilisant les déblais en remblais. On parle alors d'équilibre des terres. Les matériaux utilisés en remblais ont alors les caractéristiques techniques (nature, teneur en eau, granulométrie) conforme à leur mise en œuvre. Donc, des volumes importants à l'échelle d'un chantier gardent le statut de matériaux et ne sont pas pris en compte comme déchets. Il semble que la filière BTP soit donc plus performante que ne le laisse supposer le plan. Cependant, d'après l'état des lieux régional, le taux de réemploi est néanmoins très variable selon la taille des chantiers : sur les grands chantiers le réemploi est privilégié pour des raisons économiques, alors que le taux de réemploi est beaucoup plus faible pour les petits chantiers.

Préconisation :

- **Réévaluer le taux et la qualité du réemploi, recyclage, valorisation dans le secteur du BTP en améliorant les connaissances des gisements.**

- Pour une révolution du recyclage dans les marchés publics de BTP

L'utilisation de matériaux recyclés pour la construction pourrait être bien supérieure sans la frilosité des donneurs d'ordres qui privilégient l'emploi de matériaux neufs[36]. Le CESER souhaite ainsi insister sur un élément important : au même niveau de prix entre des matériaux neufs et des "déchets-matériaux" recyclables, l'engagement écologique doit primer et faire pencher la balance du côté du réemploi. L'issue d'un marché public ne dépend pas uniquement d'une note technique, d'une note économique mais aussi d'une note environnementale. Ce critère environnemental doit peser bien plus dans la balance des donneurs d'ordres et tout particulièrement de l'ensemble des collectivités publiques de Bourgogne-Franche-Comté, bien au-delà du seul CRBFC. C'est à une responsabilité collective des élus de la République à laquelle en appelle le CESER sur cette question. Il s'agit bien ici d'accompagner les maîtres d'ouvrage, leurs assistants et maîtres d'œuvre pour permettre l'utilisation de matériaux recyclés, prendre en compte la gestion des déchets tout au long du projet (de la programmation à la réception de l'ouvrage, voire de son exploitation) et mieux intégrer la gestion des déchets dans les cahiers des charges. Le Conseil régional apparaît comme le parfait "pilote" d'une telle thématique.

Préconisations :

- **Au-delà de l'éco-conditionnalité proposée dans le plan, et reprise par le SRADDET, il serait utile d'intégrer cette problématique spécifique comme point de réflexion au sein de la CTAP (cf. préconisation précédente relative à la CTAP).**
- **Proposer cette thématique toute particulière du "recyclage dans les marchés publics de BTP" à retenir par le Conseil régional en concertation avec les acteurs (cf. préconisation précédente relative à cette volonté régionale p. 12).**

3. Sur les biodéchets (déchets verts et déchets alimentaires)

Sur les biodéchets, il y a un objectif de très forte réduction de collecte des déchets verts et un objectif d'augmentation de la collecte des déchets alimentaires (hors actions de lutte contre le gaspillage).

- Déchets verts

La réduction des déchets verts est une priorité fixée par la Région dans le cadre du PRPGD. L'introduction d'un chapitre concernant cette catégorie de déchets répond à l'obligation réglementaire (article D. 541-16-1 du code de l'environnement) de réaliser une planification spécifique de la prévention et de la gestion des biodéchets. Globalement, le CRBFC souhaite limiter la prise en charge des déchets verts par le service public (déchèterie) en proposant des alternatives à leurs producteurs (broyage, compostage…). Le plan insiste fortement sur ce point : *"La diminution de la quantité de déchets verts pris en charge par le service public de gestion des déchets constitue une condition indispensable pour l'atteinte de l'objectif de*

(36) CESER Bourgogne-Franche-Comté, auditions, le 26 janvier 2019, de Francis Pennequin, conseiller CESER et à la tête du Groupe Pennequin et de Claire Paris, responsable Développement économique à la Fédération régionale des travaux publics (FRTP) et, le 19 mars 2019, de Didier Michel, conseiller CESER et à la tête du groupe "bâtiment" Michel et représentant du Syndicat des entreprises de démolition, dépollution et recyclage (SEDDRE).

réduction des Déchets ménagers et assimilés (DMA). C'est pourquoi, le Plan met l'accent sur ce flux et définit un objectif régional ambitieux qui fera l'objet d'un suivi annuel". La production de déchets verts en 2015 est de 72 kg/hab. Il est retenu un effort régional de réduction des déchets verts pour atteindre un ratio cible de production de 60/kg/hab. en 2025 (-17%) et 40 kg/hab. en 2031 (-45%). Le plan note que certaines collectivités ont d'ores et déjà interdit les apports de tontes en déchèteries.

Pour le CESER, se pose la question du but recherché avec la diminution programmée de l'apport des déchets verts dans les déchèteries. Au-delà de l'approche comptable, qu'est-ce qui justifie la sortie des déchets verts des déchèteries ? À quoi cela va-t-il servir ? Car, en effet, l'apport en déchèterie constitue plutôt, a priori, une garantie de réalisation du tri. De plus, il convient pour le CESER de faire attention à la contradiction entre "compostage" vs. "organisation de ramassages spécifiques" : il conviendrait de préciser quelque peu les conditions de ces différentes préconisations dans le plan.

Il conviendrait que les collectivités (Communautés de communes) à tout le moins en zones rurales, se dotent d'un broyeur à végétaux en vue d'un usage partagé entre les déchèteries installées sur leur territoire. La mise à disposition du broyat et son utilisation par les usagers (particuliers et collectivités) contribuent à la valorisation locale des déchets verts et favorisent la généralisation des pratiques vertueuses de jardinage et d'entretien (alternative au désherbage chimique, économie d'eau). Les expériences déjà menées en ce sens sur la région devraient être promues et systématisées.

- **Déchets alimentaires**

La collecte séparée des déchets alimentaires ne concerne aujourd'hui que 145 000 habitants. Compte tenu des souhaits des acteurs de privilégier le compostage de proximité, le développement de la collecte séparée est prévu pour 6 000 à 120 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2025 générant 1 800 à 3 600 tonnes de biodéchets détournés des OMr[37] (sur la base de 30 kg/hab desservi). Cependant, la collecte pourrait néanmoins se développer de façon plus poussée au regard des expériences menées (expérimentation en apport volontaire, collecte auprès de gros producteurs élargie aux particuliers).

Bien sûr, ces actions visant à mieux collecter les déchets alimentaires ne peut être qu'un complément **secondaire à une politique volontariste** de réduction nette du gaspillage engageant tout autant les acteurs privés que publics et dont les modalités sont largement traitées par ailleurs dans le PRPDG. Cependant, sur ce dernier point, **il apparaît pour le CESER une sollicitation relativement faible des professionnels de la distribution et des industries agro-alimentaires dans le PRPGD.**

Le CESER note enfin, en matière de biodéchets, l'articulation très ténue faite entre le PRPGD et le schéma régional biomasse.

Préconisation :
- **Préciser l'articulation entre le PRPGD et le schéma régional biomasse.**

4. L'extension des consignes de tri aux emballages plastiques d'ici 2022

Le CESER rejoint totalement le paragraphe introductif du rapport WWF 2019 *"Pollution plastique : à qui la faute ?" : "Le plastique n'est pas mauvais en soi ; il s'agit d'une invention créée par l'homme, source d'importants avantages pour la société".* Mais il rejoint également totalement sa suite : *"Malheureusement, la façon dont les industries et les gouvernements ont géré le plastique et la manière dont la société l'a converti en une commodité jetable à usage unique ont transformé cette innovation en un désastre environnemental à l'échelle planétaire".* Évitons donc ce débat inutile d'être "pour" ou "contre" le plastique car là n'est pas la question.

Par contre, l'extension progressive des consignes de tri à tous les emballages plastiques sur l'ensemble du territoire d'ici à 2022 est un enjeu majeur en France. En effet, d'après un rapport de l'organisation Plastics Europe cité dans *Le Monde*[38], le taux de recyclage des emballages plastique en France était d'un peu plus de 22% en 2018 contre 40,8% en

(37) Ordures ménagères résiduelles.
(38) La France : mauvaise élève du recyclage des emballages plastique, Thibaut Faussabry, **https://www.lemonde.fr**, 13 août 2018.

moyenne dans l'Union européenne. Sur les 30 pays (Union européenne, Norvège et Suisse) étudiés, la France figure au 29e rang. Les meilleurs élèves sont la République tchèque qui dépasse depuis plusieurs années les 50 % et l'Allemagne qui tourne autour des 50 %. Il s'agit des 2 seuls pays à posséder un taux de recyclage des emballages plastiques au-dessus de 50 %. Alors qu'aujourd'hui l'un des enjeux serait en fait celui de l'intensification du recyclage et de la réutilisation du plastique, on pourrait presque dire que la France n'a qu'à peine commencé !

En Bourgogne-Franche-Comté, en 2017, l'extension des consignes de tri des plastiques concerne 36 % de la population régionale. Les territoires sont plus en moins en avance en la matière. L'extension des consignes de tri est en place sur :
- la totalité des départements du Doubs, du Jura et de la Haute-Saône,
- une grande partie du département de l'Yonne,
- une partie du Territoire-de-Belfort.

L'état des lieux du PRPGD recense aujourd'hui 4 centres qui trient les flux avec extension des consignes de plastiques en BFC : Ormoy (89), Noidans-le-Ferroux (70), Besançon (25) et Lons-le-Saunier (39). Le PRPGD prévoit entre 2 et 7 centres supplémentaires sur la région.

Mais, dans le même temps, on peut aussi souligner l'irréalisme de l'objectif fixé à 2022 pour aboutir à une généralisation des consignes de tri à tous les emballages plastiques. Cela laisse en effet 5 ans aux acteurs locaux pour toucher 64 % du reste de la population régionale ! Or, l'extension des consignes de tri à tous les emballages modifie significativement la composition du flux collecté, **nécessitant que les centres de tri puissent s'adapter à la composition des nouveaux flux intégrant les pots, barquettes, films plastiques.** De fait, le déploiement de l'extension des consignes de tri sera progressif en fonction de l'adaptation/création des centres nécessaires qui nécessiteront des investissements conséquents. Dans le même temps, la communication (qui a un coût) devra être renforcée et adaptée à l'occasion de cette mise en œuvre.

On peut enfin noter que cette mise en œuvre favorisera sans doute l'amélioration du problème des "refus de tri", évoqués plus haut, le consommateur n'ayant plus à se poser des questions existentielles sur "ce plastique est-il à trier ou non ?".

Préconisation :

- **Favoriser le passage à l'extension progressive des consignes de tri à tous les emballages plastiques aux territoires de la Nièvre, de la Saône-et-Loire et de la Côte d'Or pour l'instant semble-t-il plus en retrait en la matière.**

Mais pour le CESER, l'ensemble de ce travail sur l'extension progressive des consignes de tri à tous les emballages plastiques ne doit pas obérer une double nécessité :
- Travailler également sur l'incorporation par les entreprises de davantage de plastiques recyclés dans la fabrication des produits. L'exemplarité du Groupe Guillin, auditionné par le CESER, s'est avérée nette en la matière[39].
- Réduire les usages du plastique. Rappelons qu'en France, le législateur a interdit au 1er janvier 2020, la vaisselle jetable en plastique, et toute une série d'autres objets à usage unique, dont les pailles. Au 1er janvier 2025, les contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique seront bannis des cantines, de la crèche à l'université. Le Parlement européen a voté, fin mars 2019, l'interdiction des objets en plastique à usage unique au 1er janvier 2021.

5. Sur la formation, la sensibilisation et l'Éducation à l'environnement et au développement durable (EEDD)

Le CESER regrette la faiblesse des éléments du plan relatifs à la formation/éducation des publics cibles sur les déchets.

(39) Audition du 5 mars 2019 : le groupe affiche un taux de recyclage moyen de 70 % avec une Matière plastique recyclée (MPR) produite entièrement grâce aux déchets des ménages et donc avec 0 extraction de ressource supplémentaire. Ce joli "score" du groupe Guillin est à comparer, par exemple, aux 10 % de Coca-Cola. À comparer aussi avec l'annonce récente de la Fédération nationale des eaux conditionnées et embouteillées (FNECE) de viser un taux d'incorporation de plastique recyclé dans les bouteilles d'au moins 25 % en 2025.

L'EEDD n'est tout simplement jamais évoqué dans le plan.

La formation de certains publics est quant à elle évoquée tout au long du plan, mais est souvent associée à de la sensibilisation, ce qui n'est pas la même chose. Le plan évoque ainsi les agents des déchèteries, les agents des administrations publiques, les élus, les sages-femmes, les équipes de cuisine en charge de la restauration collective, les petites entreprises, les maîtres d'ouvrage publics et privés pour le BTP, les entreprises du BTP… jusqu'à la *"sensibilisation et la formation des citoyens/citoyennes aux gestes de tri des déchets ménagers"*. Étonnamment, cet enjeu apparaît particulièrement bien détaillé et organisé pour ce qui relève du Plan d'actions économie circulaire (PAEC) intégré au PRPGD. Il est donc dommage d'identifier une telle faiblesse pour les déchets eux-mêmes dans ce PRPGD.

Préconisation :

- **Que le CRBFC synthétise spécifiquement dans le plan, peut-être via une annexe, l'ensemble des modalités d'action qui relèveraient :**

- de la formation initiale (cours dispensés aux enfants, du primaire au lycée),
- de la formation professionnelle,
- de la sensibilisation ciblée sur certains acteurs précisément identifiés et sur des thématiques précises.

Sur ce sujet, le CESER a bien noté la volonté régionale (Conseil régional et État) de confier l'exclusivité de la mission d'organisation, de coordination et d'animation de l'EEDD en région à l'association Graine BFC amenant ainsi ALTERRE BFC à abandonner l'intégralité de son programme d'EEDD, Plani'SFFERE, à compter de mai 2019. Le CESER sera néanmoins vigilant sur la poursuite du travail d'harmonisation entre les outils développés par Graine BFC et ALTERRE BFC qui s'est notamment poursuivi en 2018 pour produire un catalogue commun de formations en Bourgogne-Franche-Comté.

6. Sur les installations de stockage des déchets

En BFC, le tonnage de DND NI[40] stockés en 2010 représentait 849 400 tonnes. L'article L.541-1-I-7 du code de l'environnement prévoit de réduire de 30 % les quantités de DND NI admis en installations régionales de stockage en 2020 par rapport à 2010, et de 50 % en 2025. La déclinaison de cet objectif à l'échelle de la région conduit à devoir diminuer les quantités de DND NI enfouis sur les installations de la région de 255 kt en 2020 par rapport à 2010, et de 425 kt en 2025 par rapport à 2010. Ainsi, les limites maximales de capacités de stockage sont fixées dans le PRPGD à 637 000 t en 2020 et à 424 700 t en 2025. Il s'agit bien d'objectifs légaux et pas d'objectifs fixés par la Région[41]. Le plan indique qu'il *"n'a pas vocation à revenir sur les arrêtés d'autorisation en vigueur mais souhaite que l'ensemble des maîtres d'ouvrage d'ISDND[42] participent à la réduction de la capacité de stockage autorisée sur la Région afin d'atteindre les objectifs réglementaires"*. Pour certains acteurs rencontrés sur le terrain par le CESER, ces objectifs de diminution programmée des capacités des centres de stockage/incinération en Bourgogne-Franche-Comté posaient problème. La question se pose en effet : **est-ce atteignable au regard des résultats actuels sur les tris à la source et dans les installations spécialisées ?**

Préconisation :

- **Adapter la diminution programmée des centres de stockage ou d'incinération aux besoins.**

7. Sur les déchèteries

Élément important du dispositif logistique dédié à la gestion des déchets, le réseau des déchèteries parait avoir été insuffisamment mis en avant et l'évolution de ses missions trop peu explorée. Structures de proximité offrant un maillage assez dense, les déchèteries sont autant de lieux où développer à l'échelle du territoire une sensibilisation aux principes de l'économie circulaire, à l'amélioration du tri ("tout venant" en premier lieu), à la réduction

(40) Déchets non dangereux non inertes.
(41) En 2020, la capacité annuelle d'élimination par stockage des DNDNI ne doit pas être supérieure à 70 % de la quantité des DNDNI admis en installation de stockage en 2010 et en 2025, la capacité annuelle d'élimination par stockage des DNDNI ne doit pas être supérieure à 50 % de la quantité des DNDNI admis en installation de stockage en 2010.
(42) Installations de stockage des déchets non dangereux.

et la valorisation locale des déchets verts ainsi qu'à la promotion de la réparation et du réemploi.

Préconisations :

- **À cet égard, leur jumelage sous la forme d'un conventionnement avec les ressourceries locales (ou le développement in situ d'un service réemploi en lien avec les acteurs associatifs du secteur) semblerait devoir être intégré dans les objectifs du plan.**
- **À terme, et plus généralement, il serait souhaitable d'aménager les déchèteries en plateformes multifonctionnelles dédiées à l'information, à l'animation et à la pédagogie (y compris à destination des publics scolaires) autour des problématiques environnementales en lien avec la prévention et la gestion des déchets.**

8. Sur la planification de l'implantation des centres de tri des TLC[43]

Selon le PRPGD, *"la création de nouvelles capacités de tri est souvent issue de structures de l'économie sociale et solidaire. Le Plan recommande la mise en place de réflexions avec les acteurs locaux pour pérenniser les filières locales (travail sur des débouchés type ouate de textile, géotextiles…) et envisager la création de nouvelles capacités de tri sachant que la capacité minimale d'un centre de tri est de 3000 tonnes environ"*. Dans le même temps, le PRPGD note : *"Les conditions de viabilité de l'activité de tri dépendent de paramètres très divers et susceptibles d'évoluer, en fonction de l'environnement concurrentiel, d'exigences accrues de performances qui ne seront pas nécessairement demain celles d'aujourd'hui. Des expérimentations sont menées au niveau national pour effectuer des tris de textiles très poussés par matière. Cela nécessite cependant une importante main-d'œuvre dont le coût est élevé par rapport au coût actuel de rachat des matières"*.

Préconisation :

- **Pour le CESER, compte tenu des enjeux, cela aurait mérité une programmation et une identification des lieux d'implantation des centres de tri des TLC.**

Il faut noter que les thématiques du réemploi et du recyclage, avec l'engagement des entreprises de l'ESS, sont prises en compte au sein du PAEC, rattaché au PRPGD, et qui constitue une "première brique", selon le plan, de la stratégie régionale économie circulaire qui n'est pas l'objet de cet avis. Précisons que ce PAEC intègre une *"Orientation 7 - Intégrer l'économie circulaire dans les filières économiques"* et une action 7-8 *"Filière réemploi, recyclage"* avec les déclinaisons suivantes au niveau régional :

- Poursuivre la promotion des entreprises de réemploi, le recyclage en région et le développement d'une filière économique des recycleurs et animation des acteurs du recyclage.
- Conforter le réseau régional des réparateurs.
- Mettre en place un partenariat avec les écoles des Beaux-Arts de BFC sur le design des matériaux recyclés afin de conforter les débouchés des matières secondaires.
- Conforter et animer le réseau des ressourceries/recycleries et travail sur le modèle économique de ces structures.

9. Les déchets des ménages

Les éléments relatifs aux DMA figurant dans le PRPGD semblent faire de cette catégorie de déchets la plus "mûre" à traiter actuellement et pour l'avenir. Beaucoup d'éléments du plan concernent les ménages.

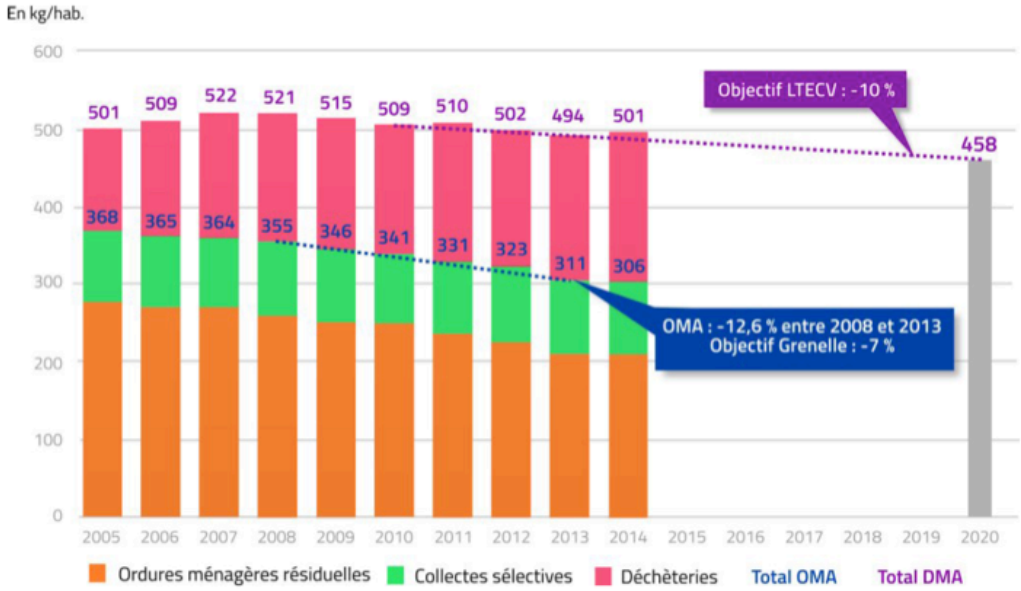
Le rôle fondamental de coordination du CRBFC devrait avoir pour objectif de tendre prioritairement vers :

- Une certaine homogénéisation des pratiques de tri (déchets acceptés dans les poubelles "jaunes" avec notamment les plastiques mais aussi sur les couleurs des poubelles, bacs, conteneurs…),
- Encourager la Tarification incitative (TI) qui diminue les coûts et augmente le tri [voir cependant, plus bas dans cette partie, le débat spécifique engendré par une telle mesure].

(43) Textiles, linges, chaussures.

• **Sur la problématique de la réduction des déchets à la source**

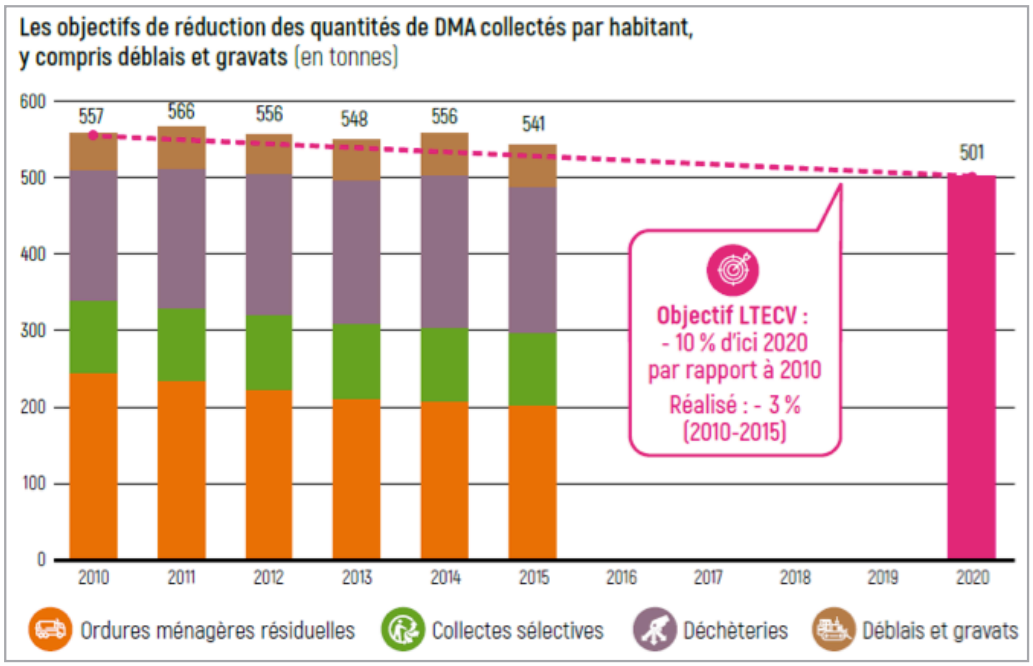
Malgré l'antériorité des actions préventives en matière de DMA, il convient de souligner que les projections en matière de déchets s'inscrivent à la hausse, tant au niveau régional que national. Selon ces hypothèses, le gisement de DMA augmenterait en région de près de 3 % entre 2015 et 2025 et de près de 4 % entre 2015 et 2031. Cela met en lumière la réalité en matière de production de déchets qui est la suivante : la réduction de la quantité de déchets produits reste encore une utopie. Nous n'assistons, ici comme ailleurs en France, ni à une révolution des modes de production des biens manufacturés par l'écoconception, ni à une révolution des modes de consommation. L'exemple du suremballage des produits de consommation courante que les ménages trouvent en grande distribution est éclairant[44]. Il est encore plus éclairant de souligner que les ménages de BFC produisaient 501 kg de déchets en 2005 (hors inerte déblais et gravats) et en produisaient… 501 kg en 2014[45] comme le montre très précisément le graphique ci-dessous[46].



Atteindre ainsi les objectifs de diminution du plan semble très difficile sans un changement profond de modèle en la matière, tant en termes de production que de consommation. Il n'est donc pas inutile de rappeler comme le fait l'ADEME BFC que ***"l'objectif n'est pas de produire toujours plus de déchets sous prétexte qu'ils sont recyclables et que le recyclage est source d'activités économiques, mais d'en produire moins et de les gérer autrement, de manière à réduire leurs impacts sur l'environnement"***[47]. Il faut néanmoins souligner que le chiffre 2015 qui n'apparaît pas dans le graphique de 488 kg/hab. est encourageant puisque c'est le chiffre le plus bas jamais obtenu pour la région[48]. La différence entre cette année 2015 et l'année 2014 se fait sur la diminution de la quantité de déchets apportés en déchèteries ou par collectes spécifiques[49]. Notons la baisse tendancielle de la quantité d'OMr avec -18 % entre 2010 et 2015. Cette baisse est due principalement au développement d'actions de compostage de proximité ou de collecte de biodéchets et de la mise en place de la tarification incitative. Il pourrait être intéressant de se poser la question de savoir où va cette part d'OMr qui quitte ainsi les poubelles "grises" et qui n'est ni compostée ni intégrée aux poubelles de tri ?

(44) Rappelons qu'entre 72 et 75% des ménages vont faire leurs "courses" en grande distribution.
(45) CESER Bourgogne-Franche-Comté, audition de Blandine Aubert, directrice régionale de l'ADEME Bourgogne-Franche-Comté sur le PRPGD, 28 février 2019.
(46) Alterre/ADEME Bourgogne-Franche-Comté, De la prévention des déchets à l'économie circulaire en Bourgogne-Franche-Comté, ADEME Bourgogne-Franche-Comté, 2016.
(47) De la prévention des déchets à l'économie circulaire en Bourgogne-Franche-Comté, ADEME Bourgogne-Franche-Comté, 2016.
(48) Ce chiffre grimpe à 541 kg/hab. en intégrant les déchets inertes déblais et gravats.
(49) Données et analyses, Gestion et prévention des déchets en Bourgogne-Franche-Comté, Grandes tendances - données 2015, édition 2017, ALTERRE BFC.

Ci-dessous le même graphique mais avec les DMA + déchets inertes déblais et gravats qui ne montre également aucune évolution notable ou marquante en termes de réduction de la quantité de déchets produits par les ménages depuis 2010 :



L'un des enseignements en la matière est que le "cap" à franchir aujourd'hui est d'une difficulté sans équivalent avec la situation d'il y a 20 ans lorsque "tout était à faire". Il est beaucoup plus difficile aujourd'hui de franchir des étapes "décisives". La généralisation du tri de tous les plastiques en est une, sous réserve de la modernisation des centres de tri. La généralisation du compostage des déchets alimentaires des ménages en est une autre, **d'où l'importance aussi de tous les "petits pas" réalisés dans la bonne direction qu'il convient de valoriser, de généraliser et d'amplifier.**

• Sur le développement de la tarification incitative

Notons que 36 % de la population régionale est concernée par la mise en place de la Tarification incitative (TI) alors que l'objectif national à 2025 est d'atteindre 37% de la population française. Selon le plan, *"la région Bourgogne-Franche-Comté est donc l'une des régions les plus actives en termes de développement de la tarification incitative"*. Le CESER a bien noté que l'un des objectifs majeurs du plan pour le CRBFC est de favoriser le développement de la TI. Nous notons également que l'une des mesures d'accompagnement régional précisées dans le fascicule des règles du projet de SRADDET vise à *"Encourager une généralisation de la tarification incitative et spéciale"* (p. 30).

Sur la TI, des analyses statistiques menées par la commission Territoires-Environnement montrent qu'effectivement l'instauration de la TI dans certains territoires de Bourgogne-Franche-Comté a permis une diminution significative de la récolte de déchets "ultimes", et une augmentation des efforts de tri. De plus, une telle instauration conduit, dans la majorité des cas, à une diminution de la taxe associée aux récoltes des ordures[50]. Cependant, l'efficacité d'une telle mesure sur le but visé de diminution de production de déchets ultimes se confronte directement à une vision affective, culturellement très française, parfois passionnelle, de ce dispositif chez un certain nombre de citoyens qui seraient, par principe, opposés fondamentalement à son application et à son extension. Cela impose, de fait, une réflexion de chacun sur sa production de déchets et sur les moyens disponibles pour la réduire concrètement. Cela impose aussi aux présidents des EPCI en charge de mettre à

(50) Article *"Déchets ménagers : une taxe bonne à jeter"*, Que Choisir, février 2018.

plat, en toute transparence devant les citoyens, l'ensemble des coûts réels liés au ramassage des déchets sur le territoire. Or, le plan montre bien que les solutions existent (jeter ses emballages dans les supermarchés, compostage…).

Cependant, cela obligera à un gros effort pédagogique sur le terrain comme déjà nombre de collectivités l'ont fait en Bourgogne-Franche-Comté. Il s'agit bien de changer certaines mentalités en la matière, de changer la culture personnelle de tout à chacun. Quoi qu'il en soit, l'initiation d'un projet de TI sur un territoire est de la responsabilité première des présidents des Communautés de communes, d'agglomération… et des syndicats "déchets". Pour le CESER, le développement de la TI, qu'il s'agisse de la TEOMI ou de la REOMI, doit se faire en fonction des réalités locales et selon certaines conditions :
- Travail de réflexion et d'explication en amont avec les populations : la condition de réussite de la mise en œuvre d'une TI, c'est l'explication en amont du projet aux citoyens du territoire concerné.
- Étude précise du contexte local en matière de production et de gestion des déchets.
- Adaptation à un périmètre territorial le plus large possible en association éventuelle avec d'autres Communautés de communes volontaires. L'homogénéité la plus forte possible est en effet une des clés du succès d'une telle mesure, dans la mesure où les territoires n'appliquant pas la TI peuvent être victimes d'incivilités.

Ressources de travail pour l'élaboration de cet avis

9 janvier 2019 • Tour de table de la commission Territoires-Environnement.
5 février • Réunion de travail dzes rapporteurs et du président de commission.
23 janvier • Auditions de Francis Pennequin, conseiller CESER et à la tête du groupe Pennequin et de Claire Paris, responsable Développement économique à la FRTP[51].
13 février • Audition de Jean-Patrick Masson, président d'ALTERRE Bourgogne-Franche-Comté.
28 février • Audition de Blandine Aubert, directrice régionale de l'ADEME Bourgogne-Franche-Comté.
5 mars • Audition de Jean-Michel Bolmont, directeur général chez Guillin Emballages.
19 mars • Audition de Didier Michel, conseiller CESER, à la tête du groupe "bâtiment" Michel et représentant du SEDDRE[52].
5 avril • Réunion de travail des rapporteurs et du président de commission.
11 avril • Visite du SMET 71, du centre de stockage et de l'usine de tri, méthanisation et de compostage ÉCOCÉA à Chagny.

4 groupes conseillers pour analyse du PRPGD :
- Déchets du monde économique - Carole Prégermain et Thierry Rigaud.
- Filière BTP - Jacques Cardis et Marie-Laure Schneider.
- Déchets résiduels non inertes non dangereux (biodéchets et autres : verre, métaux, cartons, papiers, bois, plastiques, textiles, chaussures…) - Christian Baqué, Jean-Pierre Mugnier et Annick Guyénot.
- Déchets des ménages - Martine Petit, Manon Comacle et Dominique Guyon.

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.

(51) Fédération régionale des travaux publics.
(52) Syndicat des entreprises de démolition, dépollution et recyclage.

Membres de la commission **Territoires- Environnement**

Président : MUGNIER Jean-Pierre
BAQUÉ Christian
BÔLE Virginie
BOUQUET Philippe
CARDIS Jacques
COMACLE Manon
DARLOT Nadine
DELATTRE Élisabeth
DENOSJEAN Gilles
FAIVRE Christelle
FAUCOGNEY Stéphane
GUÉNOT Claudine
GUYÉNOT Annick
GUYON Dominique
MAIRET Nathalie
MINAUX Catherine
MOINE Alexandre
MOLINA Corinne
NOIRCLÈRE Lou
ORSACZEK Claudine
PANIER Jean-Philippe
PETIT Martine Esther
PRÉGERMAIN Carole
RIGAUD Thierry
RUFFONI Christophe
SCHAMELHOUT Jean-Gabriel
SCHNEIDER Marie-Laure
SIRUGUE Daniel
TORT Sabine

Chargé d'études : Nicolas HUGUET

Personnes **auditionnées**

- **Blandine AUBERT,** directrice régionale de l'ADEME Bourgogne-Franche-Comté.
- **Coralline BLIND,** directrice générale des services du SMET[53] 71.
- **Jean-Michel BOLMONT,** directeur général Guillin Emballages.
- **Sébastien LAURENT,** président du SIRTOM[54] de la région de Chagny.
- **Landry LÉONARD,** vice-président du SMET 71 et vice-président du Grand Chalon.
- **Jean-Patrick MASSON,** président d'ALTERRE Bourgogne-Franche-Comté.
- **Didier MICHEL,** conseiller CESER et représentant du SEDDRE.
- **Claire PARIS,** responsable Développement économique à la FRTP.
- **Francis PENNEQUIN,** conseiller CESER et à la tête du Groupe BTP Pennequin

(53) Syndicat mixte d'étude et de traitement.
(54) Syndicat intercommunal pour le ramassage et le traitement des ordures ménagères.

Bibliographie

• Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté

- Partie A "État des lieux de la gestion des déchets" du projet de PRPGD du CRBFC, août 2018
- Partie B "Planification" du projet de PRPGD du CRBFC, août 2018
- Rapport environnemental du projet de PRPGD, septembre 2018
- SRADDET, Évaluation environnementale stratégique, Note n° 1, État initial de l'environnement, octobre 2017
- Rapport annuel de développement durable (RADD) 2017-2018, 15 novembre 2018
- Contrat d'objectifs pour une dynamique régionale déchets et économie circulaire, délibération du CRBFC du 16 décembre 2016

• CESER Bourgogne

- Communication "L'économie circulaire", CESER Bourgogne, novembre 2015
- Avis "Les déchets en Bourgogne", 2e partie, 25 juin 2002
- Communication "Les déchets en Bourgogne", 1re partie, 22 juin 2000

• ADEME et ALTERRE Bourgogne-Franche-Comté

- De la prévention des déchets à l'économie circulaire en Bourgogne Franche-Comté, ADEME, 2016
- TEOM incitative, les premiers résultats, ADEME, novembre 2016
- Données et analyses, Gestion et prévention des déchets en Bourgogne-Franche-Comté, Grandes tendances - données 2015, ALTERRE, édition 2017
- Revue d'ALTERRE BFC, Repères "Prévention des déchets : des initiatives débordantes de créativité !" n° 63, septembre 2013

• Autres

- Collecte et valorisation des déchets agricoles inorganiques, Présentation PRECOR, 12 septembre 2018
- Guide pratique des déchets de chantier : quelles solutions pour le bâtiment en BFC ?, CAPEB et CRBFC, 2018
- Guides techniques de la FRTP sur les graves de recyclage issues de la déconstruction du BTP, les graves issues des mâchefers d'incinération de déchets non dangereux et les Enduits superficiels d'usure (ESU) de petites granularités
- Ensemble de la presse locale de Bourgogne-Franche-Comté / La Gazette
- Article "Déchets ménagers : une taxe bonne à jeter", Que Choisir, février 2018

https://bourgogne-franche-comte.ademe.fr/
https://www.alterrebourgognefranchecomte.org/
http://www.seddre.fr/

Table des **SIGLES**

ADEME
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ADIVALOR
Agriculteurs, Distributeurs, Industriels pour la VALORisation des déchets agricoles

BFC
Bourgogne-Franche-Comté

BRGM
Bureau de recherches géologiques et minières

BTP
Bâtiment et travaux publics

CCES
Commission consultative d'évaluation et de suivi

CERC
Cellule économique régionale de la construction

CESER
Conseil économique, social et environnemental régional

CODREC
Contrat d'objectifs pour une dynamique régionale déchets et économie circulaire

CRA
Chambre régionale d'agriculture

CRBFC
Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté

CCIR
Chambre de commerce et d'industrie de région

CRESS
Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire

CRMA
Chambre régionale de métiers et de l'artisanat

CSR
Combustibles solides de récupération

CTAP
Conférence territoriale de l'action publique

DAE
Déchets d'activités économiques

DASR
Déchets d'activités de soins à risques infectieux

DDS
Déchets diffus spécifiques

DEA
Déchets d'éléments d'ameublement

DEEE
Déchets d'équipements électriques et électroniques

DMA
Déchets ménagers et assimilés

DND
Déchets non dangereux

DND NI
Déchets non dangereux non inertes

DREAL
Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

EEDD
Éducation à l'environnement et au développement durable

EIT
Ecologie industrielle et territoriale

EPCI
Etablissement public de coopération intercommunale

GEREP
Gestion électronique du registre des émissions polluantes

IREP
Registre français des émissions polluantes

ISDND
Installation de stockage des déchets non dangereux

ISDI
Installation de stockage des déchets inertes

ITOM
Installation de traitement des ordures ménagères

LTECV
Loi de transition énergétique pour la croissance verte

OM
Ordures ménagères

OMr
Ordures ménagères résiduelles

PAEC
Plan d'actions économie circulaire

PDEDMA
Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés

PDPGDND
Plan départemental de prévention et de gestion des déchets non dangereux

PETR
Pôle d'équilibre territorial et rural

PLPDMA
Programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés

PRPGD
Plan régional de prévention et de gestion des déchets

RADD
Rapport annuel de développement durable

REOM
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères ou redevance générale

REP
Responsabilité élargie du producteur

SEDDRE
Syndicat des entreprises de démolition, dépollution et recyclage

SRADDET
Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRB
Schéma régional biomasse

TEOM
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TEOMI
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative

TERRASS
Terres excavées réutilisées de façon raisonnée dans des aménagements en sous structures

TI
Tarification incitative

TGAP
Taxe générale sur les activités polluantes

TLC
Textiles, Linge de maison, Chaussures

TMB
Traitement mécano-biologique

UNICEM
Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction

VHU
Véhicules hors d'usage

Déclarations

Didier Michel, au nom du MEDEF

Objet : PRPGD dans le cadre du SRADDET

- Sur l'ensemble du territoire national, les PRPGD anticipent une augmentation du recyclage et donc une réduction des capacités des centres de stockage. En particulier, les ISDND (Installations de stockage de déchets non dangereux, c'est-à-dire les déchets assimilables aux ordures ménagères).
- Nous anticipons donc des possibilités de recyclage qui n'existent pas encore, en particulier, pour les déchets du bâtiment. D'autre part, même si l'on sait recycler un certain nombre de filières aval n'existent pas encore ou sont saturées.
- Également peu prévisible, une activité économique soutenue peu aussi contribuer à engorger les filières du recyclage et des ISDND.
- Nous rappelons que les exutoires de déchets non recyclables (ISDND) sont actuellement détenus principalement par deux acteurs privés qui figurent parmi les leaders mondiaux du traitement des déchets. Nous voyons donc une limitation des quantités acceptées dans ces exutoires avec pour corollaire une augmentation exponentielle des coûts.

Richard Béraud, au nom de la CGT

Nous félicitons la commission du CESER pour le travail réalisé sur cet avis. La gestion des déchets constitue un enjeu à la fois environnemental mais aussi économique, c'est un enjeu majeur pour l'avenir pour lequel s'investit notre organisation.

Ainsi sur proposition de la CGT, l'avis émis par le Conseil national de la transition écologique (CNTE) qui s'est réuni hier, demande au gouvernement de compléter son projet par une disposition prévoyant la consultation des comités sociaux et économiques (ex Comités d'entreprise) sur le bilan et les évolutions des dispositifs des entreprises en matière d'économie circulaire et de gestion des déchets.

Dans la future autosaisine décidée par la commission Territoires-Environnement, nous souhaitons que soient approchés :

• Les besoins d'investissements industriels dans les territoires et d'emplois qualifiés dans notre territoire pour le recyclage et la valorisation des matières.

• Le respect des obligations s'appliquant aux entreprises en ce domaine.

• Les questions de conditions de travail des salariés du recyclage, métiers difficiles qu'ont pu constater ceux qui ont déjà visité des centres de tri et de recyclage.

Pour autant, il faut garder en permanence en tête le principe que le meilleur déchet c'est celui qu'on ne produit pas et donc qu'on n'aura pas à recycler. Il faut penser à la filière dans son intégralité, y compris la réinsertion des salariés dans l'hypothèse d'une gestion des déchets qui évoluera à l'avenir, voire même espérons le qui diminuera au fil des années.

La CGT votera l'avis.

Sébastien Galmiche, au nom de CGT/FO et maire de Colombier (70)

Sur tout le territoire nous retrouvons toutes les semaines des déchets ménagers, industriels, potentiellement dangereux (amiante, tôles fibro-ciment) etc… sur des terrains communaux, privés. Les communes sont confronter à des coûts souvent exorbitant, des démarches longues et non accompagnées administrativement et financièrement il y a urgence face à l'incivilité des gens.

Avis sur le rapport 1-2 de l'Exécutif régional

Compte Administratif de l'exercice 2018 de la Région Bourgogne-Franche-Comté

Rapporteur : Jean Perrin

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Le compte administratif présente les résultats de l'exécution du budget de la Région pour l'exercice 2018. Ses principales caractéristiques sont les suivantes :

• Les ressources se sont élevées à 1 437 M€ (en mouvements réels), soit un taux d'exécution de 96,4 %.
• Les dépenses se sont établies à 1 437 M€ (en mouvements réels), soit un taux d'exécution de 95,2 %. Elles se répartissent entre :
  - la section d'investissement : 415 M€, avec un taux d'exécution de 93,7 %.
  - la section de fonctionnement : 1 021 M€, avec un taux d'exécution de 95,9 %.
• Le résultat de clôture s'établit à + 16,1 M€.
• L'encours de dette est de 652 M€ au 31 décembre 2018.
• La capacité de désendettement est de 2,9 années au 31 décembre 2018.
• La collectivité a dégagé 226,9 M€ d'épargne brute en 2018.

Avis du CESER

Des recettes qui évoluent peu

Le rapport mentionne les évolutions de recettes suivantes entre 2017 et 2018 :

	CA 2017	CA 2018	Évolution
Recettes de fonctionnement (Fiscalité directe, indirecte, dotations, participations et autres recettes)	1 192 793 731,89	1 248 495 130,69	4,67%
Recettes d'investissement (hors emprunt)	103 247 948,59	119 221 457,64	15,47%
sous total hors emprunt	**1 296 041 680,48**	**1 367 716 588,33**	**5,53%**
Emprunt	98 600 000,00	70 000 000,00	-29,01%
TOTAL	**1 394 641 680,48**	**1 437 716 588,33**	**3,09%**

Les recettes de fonctionnement augmentent de 4,67 %, soit + 55,7 M€. Cette évolution est cependant faciale, puisqu'elle intègre des mouvements budgétaires spécifiques qui rendent complexe la comparaison entre 2017 et 2018. On peut noter à ce titre :
- une hausse de 32,8 M€ des participations/recettes liées aux transports, qui évoluent de 7 à 39,8 M€ entre 2017 et 2018, notamment du fait d'un "effet année pleine" du transfert de la compétence des transports scolaires et interurbains,
- un versement complémentaire de 6,7 M€ relatif à des cartes grises délivrées au cours du dernier trimestre 2017. Le produit correspondant a été comptabilisé sur l'exercice 2018, compte tenu du décalage de ce versement intervenu après la clôture de l'exercice budgétaire 2017.

En comparant les CA 2017 et 2018 à périmètre constant, on constate au contraire que **l'année 2018 a été marquée par de très faibles marges de manœuvre sur les recettes :**
- La fiscalité indirecte et les "dotations/participations/autres recettes" restent stables ;
- La fiscalité directe progresse faiblement, principalement du fait de l'évolution de CVAE (+ 6 M€). La CVAE constitue ainsi la principale marge de manœuvre. En outre, elle représente désormais la première ressource régionale (292 M€ réalisés en 2018, soit 23,4 % des recettes de fonctionnement).

Au final, à périmètre constant, les recettes de fonctionnement évoluent peu, ce qui a une incidence directe sur le niveau d'autofinancement de la collectivité.

Un investissement soutenu

Malgré ce contexte contraint, **l'année 2018 a vu une montée en charge des investissements, avec un budget réalisé de 365,7 M€ (en progression de 1,3 % par rapport au CA 2017).** Il est à noter que ce montant est très largement supérieur aux investissements cumulés des deux précédentes collectivités.

Le CESER relève le très bon taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement (93,7%), plus particulièrement pour les politiques publiques mobilisant les volumes les plus importants de dépenses (transports : 94,1% ; enseignement : 99,1% ; aménagement du territoire : 97,7%). Le taux d'exécution global est en effet en progression de 4,9 points par rapport à 2017. Il est également noté que l'exécution des dépenses des fonds européens est en forte augmentation, compte tenu de la montée en charge de la programmation (+ 168% en investissement par rapport à l'exécution 2017).

Le CESER approuve cette tendance d'investissement. Dans ses récents avis, il engageait en effet la Région à davantage investir pour développer l'activité économique. Cette tendance devrait se confirmer dans les années à venir, puisque la collectivité a prévu un pic d'investissement en 2021 avec un budget de 600 M€. Le CESER réitère l'intérêt qu'il porte à la prospective budgétaire mise en place par la Région. Elle doit en effet permettre de mesurer la soutenabilité budgétaire des dépenses envisagées, et d'anticiper au mieux leurs effets sur la trajectoire financière de la collectivité (taux d'endettement, capacité d'autofinancement, etc.). Ceci est d'autant plus important que les marges de manœuvre sur les recettes sont très faibles, d'une part, et qu'elles sont soumises pour certaines à des évolutions difficilement prévisibles, d'autre part, notamment en ce qui concerne la CVAE et les recettes "cartes grises".

Le CESER note l'importance du compte administratif pour la préparation des prochaines étapes budgétaires, plus particulièrement le débat d'orientations budgétaires qui interviendra en novembre, et qui verra une actualisation des travaux de prospective budgétaire. **Cet exercice de prospective financière pourrait être couplé avec un exercice de prospective plus global visant à anticiper les besoins d'investissement sur le moyen (voire le long) terme.** À ce titre, la démarche SRADDET souligne divers enjeux qui auront un impact sur les opérations d'investissement à réaliser dans les années à venir.

Une situation financière saine

La situation financière de la Région reste saine. Elle s'exprime notamment à travers les données suivantes :

	CA 2016	CA 2017	CA 2018
Épargne brute	212,6 M€	230,8 M€	226,9 M€
Taux d'épargne brute	20,31 %	19,35 %	18,18 %
Encours de dette au 31 décembre	607 M€	634 M€	652 M€
Capacité de désendettement	2,86 ans	2,75 ans	2,9 ans
Emprunt mobilisé sur l'année	10 M€	98,6 M€	70 M€
Résultat de clôture	17,6 M€	17,8 M€	16,1 M€

Le CESER constate néanmoins que l'épargne brute se dégrade légèrement, tout comme le taux d'épargne brute. Pour autant, ce dernier indicateur se maintient à un niveau satisfaisant, conforme aux objectifs financiers de la stratégie de mandat qui fixe un taux "plancher" de 17 %.

La capacité de désendettement s'établit à 2,9 années au 31 décembre 2018. Ce ratio demeure bien en-deçà de la moyenne des régions (4,9 années) et de l'objectif fixé par la stratégie de mandat (6 ans maximum à l'horizon du mandat).

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

Avis sur le rapport 1-4 de l'Exécutif régional

Budget supplémentaire 2019

Rapporteur : Jean Perrin

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Le budget supplémentaire de l'exercice 2019 permet de procéder aux ajustements budgétaires suivants (en mouvements réels) :
- Les nouvelles recettes représentent un montant global de 33,6 M€.
- Les nouvelles dépenses (en crédits de paiement) s'élèvent à 15,9 M€.
- Une reprise du résultat de clôture 2018 de 16,1 M€.
- L'emprunt d'équilibre est réduit de 33,7 M€, ramenant ainsi la prévision budgétaire 2019 relative à l'emprunt de 223,4 à 189,7 M€.
- Les autorisations de programme (AP) augmentent de 37,3 M€.
- Les autorisations d'engagement (AE) sont en hausse de 29,8 M€.

Avis du CESER

Des ajustements budgétaires de faible volume

Le CESER constate que le budget supplémentaire procède à des ajustements peu importants (en volume).

Concernant les recettes, il note que la CVAE est ajustée de 5,2 M€, passant ainsi de 301,2 à 306,4 M€. Dans son avis sur le budget primitif 2019, il avait noté que l'estimation globale des recettes était rendue complexe en raison des incertitudes relatives à la CVAE. Ce produit a en effet fait l'objet de multiples estimations durant ces derniers mois :
- Orientations budgétaires : prévision de + 1,7% vis-à-vis du montant notifié en 2018.
- Budget primitif : prévision de + 3,1% vis-à-vis du montant notifié en 2018.
- Budget supplémentaire : notification de + 4,9 % transmise par la direction régionale des finances publiques.

Concernant les dépenses, le budget supplémentaire prévoit une très légère diminution de l'investissement (- 0,6 % de crédits de paiement). Ceci est notamment lié au fait que certaines opérations sont reportées (ex : décalages d'opérations pour les PPI des lycées).

Réactivité et anticipation

Le CESER approuve que ce budget supplémentaire permette de répondre de manière réactive et pragmatique aux besoins et à différents aléas. À ce titre, il tient à souligner les propositions faites sur les sujets suivants :

- **Apprentissage :** 4 M€ (AE et CPF) visent à prendre en charge les contrats signés entre le 1er juillet et le 31 décembre 2018, au titre de l'Aide au recrutement d'apprenti (ARA).

- **Viticulture :** financement de 34 tours antigel dans le vignoble ligérien (344 K€ d'AP et 103 K€ de CPI). Il est souligné que les tours antigel sont un moyen, mais pas le seul, de préserver les vignobles contre le gel. Elles ne sont pas adaptées à toutes les situations. Une réflexion collective doit être menée sur ce type de matériel.

- **Crise sanitaire sur les épicéas :** une enveloppe de 2,5 M€ (AP et CPI) est prévue pour lutter contre cette crise. Les conditions climatiques de l'été 2018, historiquement chaudes et sèches, ont été propices à la pullulation des scolytes de l'épicéa, entraînant ainsi le dépérissement de plusieurs centaines de milliers d'arbres. Les dégâts ont été gigantesques en 2018 dans le quart Nord-Est du pays (et plus encore en Allemagne et dans les pays d'Europe de l'Est et du Nord), catastrophe exprimée par les chiffres diffusés en fin d'année dernière que l'on sait maintenant sous-estimés : 1 million de m³ touchés (650 000 m³ en Grand-Est et 350 000 en Bourgogne-Franche-Comté). En 2019, les volumes scolytés sont

estimés à 3 ou 4 millions de m^3. Les interprofessions du Grand Est et de Bourgogne-Franche-Comté (régions les plus touchées) ont travaillé avec les différents acteurs concernés pour proposer un plan d'actions visant notamment à réguler l'augmentation des bois coupés de manière préventive et susceptibles de générer de fortes baisses des cours du bois d'épicéa. Ce programme devrait être adopté en 2019. La filière va par ailleurs être confrontée à une problématique de replantation, coûteuse, alors que, habituellement, la forêt se régénère naturellement.

Le CESER approuve également que certaines propositions budgétaires visent à anticiper et à préparer l'avenir. Il note à ce titre le soutien apporté à la filière hydrogène (5 M€ d'AP et 1M€ de CPI). Il se félicite que certains groupes industriels se positionnent sur ce secteur. Il souhaite cependant que s'établissent des partenariats publics-privés notamment dans le Nord Franche-Comté. À cet égard, il s'étonne du retard pris sur le PIA3 Nord Franche Comté "Transformation d'un Territoire Industriel". Il renvoie également au rapport de saisine "Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de coopérations avec les régions voisines" (mars 2019) qui aborde les enjeux de coopération liés à cette filière.

Vote du CESER sur l'avis : adopté à l'unanimité des suffrages exprimés - 9 abstentions (CGT).

Déclaration d'Anne Parent, en tant que personnalité qualifiée

Dans le cadre du paragraphe "Réactivité et anticipation", il est prévu le financement de 34 tours anti-gel pour le vignoble ligérien. Je le précise, ce vignoble de Loire ne concerne que la partie sur le département de la Nièvre.
On peut regretter le manque de réflexion et de cohérence pour lutter contre les fléaux météorologiques que constituent le gel mais aussi la grêle et qui vont être récurrents ces prochaines années avec le réchauffement climatique.
On peut s'étonner également du manque de concertation avec les autres vignobles de notre région Bourgogne-Franche-Comté tout aussi touchés par ces phénomènes et qui nécessitent une protection collective.
D'autre part, les tours anti-gel ne sont pas le seul moyen de lutte ; il en existe d'autres sur lesquels une réflexion appropriée et conjointe doit être menée avec les interprofessions.
On aurait pu envisager un plan pluriannuel de financement, par exemple, sur ces différents moyens de lutte et non une réponse au coup par coup.

Avis sur le rapport 3-3 de l'Exécutif régional

Feuille de route Handicap Bourgogne-Franche-Comté

Rapporteur : Yann Rousset

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Au plan international, le droit des personnes handicapées à une vie ordinaire dans les différents aspects de la vie sociale (éducation, travail…) a été progressivement affirmé, jusqu'à la Convention Internationale des Nations Unies de 2006.
En France, la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, adoptée le 11 février 2005, considère l'accès à la vie ordinaire comme un droit universel, faisant de l'accessibilité un objectif général pour les acteurs publics et privés.
La politique nationale a par ailleurs été confortée par différentes ordonnances et lois thématiques, (loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel, mesures pour une simplification du parcours administratif des personnes en situation de handicap). Enfin, au plan (niveau) européen, une directive en faveur des personnes handicapées a fait l'objet d'un accord du Parlement et du Conseil européen en novembre 2018.
La Région est ainsi amenée à atteindre des objectifs liés à ses compétences dans les secteurs des bâtiments, des transports, de la formation, et en tant qu'employeur. Par ailleurs, elle a fait de la fraternité l'un des trois piliers de sa stratégie de mandat 2016-2021.
La feuille de route a été conçue pour la période 2019-2021. La Bourgogne-Franche-Comté serait la quatrième Région en France à se doter d'un tel outil.

Avis du CESER

Le CESER salue l'intention de la Région de mettre en place la feuille de route Handicap ; la Bourgogne-Franche-Comté est ainsi aux avant-gardes des régions dans la mise en place de cet outil. Sur un champ de compétences qui relève du volontarisme régional, le handicap est identifié par la Région comme un enjeu majeur mais aussi complexe, où interviennent des acteurs multiples de natures diverses. La Région doit donc **s'insérer dans l'existant, trouver la bonne place et agir en partenariat étroit ;** à cet égard, **pour la réussite de la mise en œuvre du dispositif, le CESER incite la Région à approfondir le lien avec le tissu associatif, les divers plans en cours dans d'autres organismes ou collectivités territoriales, et les établissements médico-sociaux.**

La volonté politique de la Région se perçoit aisément, à la fois dans l'objectif d'inclusion des personnes handicapées dans les compétences obligatoires, dans les politiques volontaristes ainsi que dans la méthodologie adoptée faisant place à une large concertation.

Pour autant, le CESER regrette que les objectifs de la loi de 1975 soient régulièrement repoussés : ordonnance de 2014 sur les Ad'AP, impact de la loi ELAN sur le logement des personnes en situation de handicap…

Le CESER est conscient du choix complexe que représente la mise aux normes, de par le poids sur les budgets des collectivités et donc les impôts des ménages, mais il constate qu'à l'arrivée de chaque échéance, les faits sont malheureusement souvent les mêmes : des chantiers considérables, incompatibles avec les financements et délais dédiés.

Le CESER émet donc quelques réserves : il estime que l'accompagnement proposé par la région concerne surtout les obligations réglementaires.

Au-delà de ce qui a déjà été fait, convaincu que la Région peut devenir un modèle, il **invite la Région à aller encore plus loin avec les acteurs :**

- Partir des usages concrets et pas seulement de la simple réglementation.
- Élargir le champ de la réflexion aux différentes formes du handicap moteur, sensoriel, psychique… Pourquoi ne pas concevoir des dispositifs spécifiques liés au handicap psychique

à l'intérieur mêmes des axes d'intervention prévus. Par exemple, faciliter l'accès au CFA, les transports (de quoi auraient besoin les personnes, d'accompagnement humain capable de conseiller, d'orienter, de réorienter ?).

• Adapter les politiques régionales en matière de mobilités (le trajet Belfort-Héricourt doit passer par Montbéliard), de formation (exemples : aménagement des salles de classes en équipements de boucles sonores ; signalisation par des pictogrammes).

• Le CESER souligne aussi que **les aménagements dans les établissements scolaires ne seront utiles que si les publics handicapés sont accompagnés par du personnel formé.** Il attire l'attention de la Région et des autorités académiques sur la problématique des Auxiliaires de Vie Scolaire - Accompagnant Éducatif et Social : recrutement, formation. Il faut penser à des périodes d'immersion et de présence au sein des établissements médico-sociaux pour mieux appréhender le travail d'accompagnement des jeunes, pour évaluer quels outils de l'accompagnement peuvent être développés. La formation en lien avec le secteur médico-social peut être travaillée ; par ailleurs, pour accompagner en lycée il faut avoir un niveau d'études suffisant pour pouvoir aider l'élève dans le suivi de sa scolarité. Enfin, il faudra réfléchir à la rémunération et aux déroulements de carrière pour rendre ce métier attractif.

Le CESER invite à partager et diffuser largement cette feuille de route au niveau des partenaires et en interne pour garantir une sensibilisation effective.

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

Déclaration de Michel Faivre-Picon, au nom de la CGT

Une anecdote fort intéressante en matière de handicap a défrayé la chronique ces derniers jours. Il s'agit d'un emblématique curé en retraite, malvoyant, bien connu dans la région doloise, qui a voulu se déplacer en TER pour participer à une manifestation en faveur du maintien du guichet de la gare de Dole. Le guichet de la gare étant fermé, il n'a pas pu prendre son billet à l'automate du fait de son handicap. En toute bonne foi, il s'est présenté au contrôleur dans le train qui lui a infligé l'amende forfaitaire mise en place récemment. Parce que les réseaux sociaux se sont emparés de cette affaire, la SNCF a rapidement annulé l'amende, et le Conseil régional vient de communiquer sur de nouvelles dispositions à terme, qui à notre avis, ne répondront pas forcément d'ailleurs à tous les problèmes des usagers.

Il y a donc tout intérêt à mettre en place une feuille de route "handicap".

Comme l'ont indiqué certaines personnes consultées par le Conseil régional à l'occasion de la préparation de cette feuille de route, nous pensons qu'un des problèmes essentiels c'est le manque d'un lieu unique d'information et d'orientation, pour tous les handicaps. Cela transforme la recherche de solutions en un parcours du combattant. Ce lieu existe en théorie, c'est dans chaque département la MDPH (Maison départementale des personnes handicapées) mais en réalité, selon bon nombre d'usagers, ce rôle n'est pas rempli suffisamment par les MDPH en matière d'information.

La CGT remarque que la question du handicap au travail n'est pratiquement pas abordée dans les fiches actions de la feuille de route, alors que c'est un élément important, puisque chaque année dans notre région, ce sont environ 35 000 personnes qui voient leur travail et parfois leur vie bouleversés par une inaptitude totale ou partielle, et plusieurs milliers de salariés sont licenciés suite à une inaptitude.

Dans le projet d'avis, le CESER invite, à juste titre la Région à intégrer ses actions dans l'existant. Or, la Région finance notamment l'ARACT (Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail). Nous invitons le Conseil régional à se rapprocher de l'ARACT pour intégrer la question du handicap au travail dans sa feuille de route.

La CGT votera l'avis.

Séance plénière du mardi 25 juin 2019

Commission Formation-Recherche

Avis sur le rapport 3-4 de l'Exécutif régional

Conventions d'objectifs et de moyens avec les lycées et EREA de Bourgogne-Franche-Comté – Règlement d'occupation temporaire du domaine public

Rapporteur : Michel Burdin

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

La Région est compétente sur l'accueil, l'hébergement, la restauration, l'entretien général et technique des établissements publics locaux d'enseignement dont elle a la charge. Le Code de l'éducation prévoit qu'une convention intervienne pour préciser les modalités d'exercice des compétences respectives de la Région et l'EPLE. Elaborée en concertation avec les établissements, la présente convention est destinée à remplacer celles existantes à compter du 1er septembre pour une durée de 5 ans. Elle concerne les lycées publics et EREA de l'éducation nationale et de l'agriculture.

Elle est complétée par une convention d'organisation et de périmètre sur la maintenance informatique.

Le rapport propose par ailleurs un nouveau règlement d'occupations temporaires du domaine public régional applicable dans les lycées publics et EREA de la région à compter du 1er septembre 2019. Il vise à confier aux établissements la gestion des redevances d'occupation domaniale et abroge les règlements d'intervention précédents.

Avis du CESER

Cette convention-type, avec ses annexes (48 pages) a été présentée à la commission Formation-Recherche par la direction des Lycées.

Deux types de questions ont été soulevés à cette occasion :

• La date d'application de la convention est fixée au 1er septembre 2019. Or, les conseils d'administration des lycées ne pourront pas l'approuver avant leur première réunion de l'année scolaire 2019-2020. C'est un "flou juridique" qui est assumé.

• Concernant les conventions d'occupation temporaire du domaine public, le CESER souligne que les parents d'élèves sont membres à part entière de la communauté éducative (article L111-1 du code de l'éducation) et que la signature de conventions d'occupation n'apparait pas toujours justifiée. Il prend acte de la volonté de la Région de se conformer à la position de chaque proviseur, ceux-ci étant responsables de l'accueil et de la sécurité au sein des lycées. En conséquence il reviendra aux chefs d'établissement de décider s'il y a lieu ou non d'établir des conventions avec les parents d'élèves.

Ces points mis à part, **le CESER prend acte de cette communication.**

Déclaration de Michel Burdin, au nom de la FCPE

Il résulte de nos échanges en commission que la position d'origine de la direction des Lycées était que, lorsque des parents d'élèves du lycée se réunissaient dans les locaux de l'établissement, ils devaient signer au préalable une COTDP (*) avec la présidente. Sauf attitude bienveillante du proviseur qui pourrait les en dispenser.

Or, cette thèse se heurte à d'autres principes qui découlent clairement du code de l'éducation, et qui font des parents d'élèves des membres à part entière de la "communauté éducative" (article L111-1 de ce code). À ce titre, ils ne peuvent pas être considérés comme des étrangers à l'établissement, et depuis des dizaines d'années, ils ont le droit de se réunir dans les écoles et dans les établissements scolaires du secondaire. Ils le font, évidemment, dans la limite des autres usages et autres règles, et du bon ordre assuré par le chef d'établissement et avec son autorisation.

Notre souhait est que les réunions de parents d'élèves d'un établissement dans cet établissement ne soient pas soumises à la formalité de la signature d'une COTDP. Pas plus qu'une réunion d'enseignants ou qu'une réunion syndicale du personnel, je pense, n'y sont soumises.

Une autre interprétation serait perçue comme une entrave à la liberté de réunion. Et une atteinte à un des droits fondamentaux des parents d'élèves : le droit de réunion.

Je souhaite que l'interprétation favorable aux parents soit confirmée par une lettre de madame la présidente du Conseil régional.

Dans cette attente, je m'abstiendrai sur ce dossier.

(*)COTDP= convention d'occupation temporaire du domaine public

Séance plénière du mardi 25 juin 2019

Commission Territoires-Environnement

Avis sur le rapport 4-3 de l'Exécutif régional

Contrat de développement métropolitain Nord Franche-Comté

Rapporteur : Jean-Pierre Mugnier

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Ce rapport vise à approuver le contrat de développement métropolitain passé entre le Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté et le Pôle métropolitain Nord Franche-Comté. Le contrat porte sur 49 projets pour un montant d'accompagnement de la Région de 35 millions d'€ en investissement pour un coût total (HT) des projets de 175 555 329 €. La construction de ce contrat a tenu compte des projets s'inscrivant dans le cadre de l'Appel à manifestation d'intérêt « Territoire d'innovation » pour lequel le territoire a déposé une candidature en date du 26 avril 2019. Il s'inscrit également en cohérence avec le dispositif Territoire d'Industrie pour lequel le Pôle métropolitain Nord Franche-Comté a été labellisé.

Avis du CESER

Le CESER n'a pas de remarque particulière à formuler sur ce rapport.

Déclaration de Françoise Bévalot, au nom de l'UBFC

L'actualité et l'ordre du jour de cette plénière m'amènent à accorder une attention particulière au contrat entre la Région et le Nord Franche-Comté (NFC).
Le préambule de ce contrat met l'accent en référence au SRADDET sur les enjeux de cohésion au sein de l'arc métropolitain reliant le NFC au Creusot passant par Besançon et Dijon, cohésion étroitement dépendante de la qualité de coopération entre les 4 pôles. On note un décalage marqué entre cette attente et la liste des actions soutenues par ce contrat : il est parfois difficile de comprendre en quoi, certaines d'entre elles, contribuent à la structuration de cet axe métropolitain.

Comme cela a été dit ce matin lors de l'analyse SRADDET, on peut regretter de même dans ce contrat, l'absence de prise en considération des enjeux spécifiques aux sites industriels et de l'anticipation de la reconversion industrielle.

La description des actions ne permet pas de mesurer tout l'intérêt de certains projets ; le projet Eco campus apparaît comme une simple action immobilière sans que soit mis en valeur le travail de structuration qu'il représente, de même que n'est pas mise en valeur la structuration exemplaire que représente le projet TIGA qui réunit les acteurs économiques et académiques en étroit partenariat.

Ce contrat était l'occasion de réaffirmer les spécificités du site NFC dans le domaine de l'énergie et de l'Hydrogène-énergie, non pas dans une logique d'exclusivité mais bien de **leadership d'un feuille de route partagée par l'ensemble des pôles de l'arc métropolitain NFC - Besançon - Dijon - Le Creusot,** feuille qu'il convient d'écrire rapidement.

Enfin, n'oublions pas la situation particulière du NFC : territoire de frange fortement intégré avec l'Alsace (Grand Est) et même la Suisse, c'est un espace de forts enjeux de coopération sur lequel la Région BFC peut s'appuyer pour construire une dynamique interrégionale, il aurait été utile d'inscrire ce volet dans ce contrat entre la Région BFC et le NFC.

Séance plénière du mardi 25 juin 2019

Commission Territoires-Environnement

Avis sur le rapport 4-4 de l'Exécutif régional

Contrats de territoire 2018–2020

Rapporteur : Jean-Pierre Mugnier

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Ce rapport vise principalement à l'examen des 2 derniers contrats territoriaux sur les 35 prévus que la Région engage avec :

- Le Pôle d'équilibre territorial et rural du Pays Horloger (transition énergétique[1]) : 800 000 €.
- La Communauté de Communes Loue Lison (accueil-attractivité) : 434 880 €.

Ce rapport clôt ainsi la première génération des contrats territoriaux unifiés et étendus à l'ensemble du territoire régional de Bourgogne-Franche-Comté.

Avis du CESER

Le CESER n'a pas de remarque particulière à formuler sur ce rapport.

(1) Le contrat a vocation à réduire la consommation énergétique des bâtiments publics (projet sur Maîche) et à diminuer l'impact des déplacements en favorisant notamment les mobilités douces.

Avis sur le rapport 4-5 de l'Exécutif régional

Plan ruralité

Rapporteure : Annick Guyènot

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Ce rapport a quatre objets :
- Affirmer le positionnement du Conseil régional sur le contexte de la ruralité en Bourgogne-Franche-Comté.
- Faire état des interventions générales de la Région bénéficiant aux acteurs ruraux et à leur territoire et qui se matérialisent selon différentes modalités.
- Proposer l'évolution et la mutation des politiques publiques en faveur de ces ruralités via deux dispositifs : ENVI (Espaces nouveaux villages innovants) et "Villages du futur".
- Répondre à l'urgence du traitement des dossiers "Développement rural" du FEADER[1] et particulièrement LEADER[2].

Avis du CESER

▸ Sur le discours régional en faveur du monde rural

• Rappel du contexte sur la question de la ruralité

Il faut souligner ici que l'une des raisons qui a conduit au lancement de l'autosaisine Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ? fin 2016 (adopté en octobre 2017) est précisément la nécessité de reconnaître enfin toute l'importance et la singularité du monde rural, mis à mal par l'idéologie triomphante de la métropolisation et de la théorie dite "du ruissellement". Une grande partie de cet avis a visé à battre en brèche l'ensemble de ces idées dominantes pour replacer le renouveau rural sur le devant de la scène. De fait, cet avis a placé naturellement le développement rural comme l'une des clés majeures pour l'avenir de la région Bourgogne-Franche-Comté. Nous ne reviendrons pas ici sur le détail de cet avis. Le CESER espérait bien sûr que le Conseil régional entendrait cet appel notamment dans le cadre de l'élaboration de son SRADDET.

• Un plan "Ruralité" qui change la donne ?

C'est dans ce contexte qu'arrive ce plan "Ruralité". Le rapport de la Région pose ainsi les bases du contexte général du monde rural (p. 1 et 2 du rapport) qui s'inscrivent totalement dans celles établies dans l'avis du CESER d'octobre 2017 :
- Mutations du monde rural,
- Poids des discours pessimistes sur l'appréhension du monde rural en décalage avec des réalités renouvelées d'action locale,
- Manque de valorisation et de mise en lumière du foisonnement des initiatives,
- Nécessaire adaptation des soutiens à apporter (Pas pareil partout - PPP),
- Droit à l'erreur…

En 2017, l'avis du CESER cherchait tout particulièrement à amener le Conseil régional *"à favoriser d'une part les conditions d'une visibilité retrouvée de la ruralité dans l'espace régional, et à accompagner d'autre part les capacités et dynamiques de développement spécifiques des ruralités"*, phrase extraite du Plan "Ruralité" ici examiné. Enfin, pourrait-on dire, la ruralité est mise en avant de façon visible avec ce "plan" : *"La ruralité est une chance pour la Bourgogne-Franche-Comté et l'ensemble de notre pays. La ruralité a un avenir. La ruralité sera ce que nous en ferons avec nos concitoyens. Il convient donc de donner à espérer aux gens qui y vivent et à attirer celles et ceux qui s'interrogent"* ou encore *"L'objectif est ici de qualifier la ruralité régionale, multifonctionnelle et plurielle, afin de mieux prendre en compte la réalité d'une ruralité*

(1) Fonds européen agricole pour le développement rural.
(2) Liaison entre actions de développement de l'économie rurale.

au pouvoir créatif, moderne et aux propositions alternatives. Au-delà d'un discours offensif, il s'agit d'une approche positive alimentant la transformation des politiques publiques en faveur de la ruralité".

Il y a donc une concordance totale, réelle et affichée ici entre le travail du CESER rendu en octobre 2017 et la toute première et véritable vision régionale du monde rural matérialisée via ce plan "Ruralité".

Le CESER tenait ici à saluer cette démarche attendue de longue date. Peut-être la Région aurait-elle pu faire référence à l'avis du CESER mais peu importe, ici n'est pas le plus important. Ce qui compte, c'est de mesurer l'intérêt des réponses apportées par le Conseil régional dans ce Plan "Ruralité".

• Lien entre le SRADDET et ce Plan "Ruralité"

Le CESER note la complémentarité des éléments du SRADDET sur le rural (Objectif 26 : Valoriser les potentiels des ruralités) et ce plan qui vient donner une application concrète à certains éléments comme nous le verrons ensuite. Entre le SRADDET et ce plan, nous pouvons voir que l'importance du monde rural pour la Bourgogne-Franche-Comté n'est plus ignorée par la Région.

▸ L'évolution et la mutation des politiques publiques en faveur de ces ruralités

Concrètement, ce plan propose deux points principaux :
- Le renforcement et l'élargissement du dispositif ENVI (Espaces nouveaux, villages innovants).
- La mise en place d'une démarche régionale "Villages du futur".

• Renforcement du dispositif ENVI

Il est destiné à accompagner les projets innovants et participatifs (communes, associations…) développés dans des communes de moins de 3 500 habitants. Depuis son lancement en 2017, ce sont 88 projets qui ont été soutenus, de par leur caractère exemplaire avec 687 000 € en investissement et 111 000 € en fonctionnement de subventions régionales. Le dispositif sera à l'avenir divisé en trois parties :

- ENVI "socle", dispositif originel, pour lequel le montant maximum de subvention passe de 15 000 € à 50 000 €, afin d'accentuer l'effet levier et déclencheur de l'action,

- et deux parties thématiques :
  . ENVI 2 "Mobilité",
  . et ENVI 3 "Nouveaux services".

• L'accompagnement de "Villages du futur" volontaires

Le CESER suit l'évolution de ce dossier bourguignon depuis 2012. Récemment encore, dans son avis Dynamiques territoriales : quelles combinaisons gagnantes ? adopté en octobre 2017, le CESER a eu l'occasion de citer en exemple cette démarche concrète portée au niveau de 13 communes du Pays Nivernais-Morvan, seul territoire à s'être emparé des travaux préparatoires initiés par le Conseil régional en 2011[3].

À l'époque, la question était de savoir s'il était opportun pour le Conseil régional de s'emparer de l'expérience du Nivernais-Morvan pour l'ériger en modèle à suivre pour d'autres territoires. La Région devait-elle définir elle-même un dispositif spécifique "villages du futur" pouvant bénéficier à l'ensemble des territoires ruraux de la Bourgogne-Franche-Comté ?

Quelques années plus tard, ce rapport de la Région apporte un début de réponse : **le Conseil régional a décidé de travailler à l'essaimage de l'expérience des "villages du futur" à d'autres territoires volontaires pour tenter de répliquer cette démarche.**

Pour y arriver, la Région doit elle-même construire une offre d'accompagnement de niveau régional qui n'existe pas à l'heure actuelle. Les estimations à ce jour, inspirées de ce qui a été conduit en Pays Nivernais Morvan, indiquent qu'une enveloppe autour de 30 000 € par village pour l'accompagnement (fonctionnement) est à déployer, soit un total de 240 000 € pour 8 villages de moins de 3 500 habitants accompagnés d'ici 2020-2021.

(3) Dans le cadre du programme d'innovation publique "Transfo" de la 27e région.

Le CESER soutient donc ces évolutions de la politique territoriale de la Région plus particulièrement tournée vers les territoires ruraux. Ces deux modalités d'action viennent bien compléter la politique des contrats territoriaux en offrant un espace de liberté pour les petits projets locaux "hors cadre" ou sortant des cases, rejoignant en cela l'une des préconisations de l'avis du CESER d'octobre 2017[4].

▸ Fonds européens : Sauvons les projets LEADER

Loin d'être un élément constitutif de ce Plan "Ruralité", il s'agit surtout ici pour la Région de répondre aux graves problèmes qui touchent le FEADER et sa priorité 6 du développement rural avec notamment LEADER.

En effet, le rapport note que la mise en œuvre des dispositifs "Développement rural" du FEADER tant pour la Bourgogne que pour la Franche-Comté *"se heurte, depuis (…) 2015, à des difficultés récurrentes (…) qui génèrent un mécontentement latent tant des bénéficiaires potentiels (porteurs de projets, territoires LEADER) que des acteurs du FEADER territorial (services régionaux sous tension, élus régulièrement pris à partie…)".*

Concrètement, pour la Bourgogne-Franche-Comté (chaque région ayant son PDR), LEADER représente 53 959 152 € de crédits pour soutenir les projets dans le monde rural[5]. À ce jour, à peine 15% des crédits sont programmés. 900 dossiers sont en stock dans les territoires et au sein du service instructeur et 160 dossiers supplémentaires seront programmés d'ici juillet 2019[6].

À la (longue) liste des causes des problèmes rencontrés par LEADER dont certaines relèvent directement de l'État, la Région avoue cependant une *"sous-estimation initiale par la collectivité des moyens humains à affecter au suivi-animation de la priorité 6 du FEADER".* **Un aveu donc que le Conseil régional n'a pas pris à sa juste mesure tout l'enjeu que constituait le fait de devenir autorité de gestion des fonds européens dans un contexte, qui plus est, de fusion des Régions.**

Face aux difficultés en la matière, le rapport de la Région fait état du fait que : *"Consciente de ces difficultés et des enjeux associés, la collectivité a acté au cours des derniers mois d'importantes mesures "correctrices" :*
- renforcement des effectifs du service instructeur (au 8 postes initiaux, 6 ETP créés en 2018, 2 ETP supplémentaires validés en mars 2019),
- externalisation de l'analyse de la commande publique (dossiers LEADER et FEADER) dans le cadre d'une prestation de service commune avec les PO FEDER-FSE Bourgogne et Franche-Comté 2014-2020,
- 1re vague de basculement de dossiers FEADER de droit commun vers des crédits régionaux afin de diminuer le stock de dossiers en attente (Commission permanente 15 mars 2019 – 45 dossiers pour 3.6 M€)".

Le rapport ajoute que malgré les mesures correctives prises, *"le faible avancement de la programmation et le mécontentement induit (porteurs de projets, territoires LEADER…) demeurent plus que jamais, ce dans un contexte national fortement sensibilisé (presse régionale et nationale, interventions à l'Assemblée Nationale…)".*

À l'occasion de ce "Plan Ruralité", le Conseil régional informe donc l'assemblée régionale de l'engagement d'une 2e vague de basculement de dossiers FEADER de droit commun vers des crédits régionaux afin de diminuer le stock de dossiers en attente. Ainsi, selon le projet de Budget supplémentaire 2019 : en investissement, 22 dossiers LEADER sont concernés et 34 dossiers FEADER pour un montant total de 4 500 000 € d'AP et 2 250 000 € de CPI. En fonctionnement, seuls des dossiers LEADER sont concernés pour un montant de 256 417 € d'AE et de 205 134 € de CPF.

Devant une telle situation, le CESER ne peut ici qu'encourager la Région à tirer au plus vite les leçons de ces difficultés afin de ne plus les rencontrer dans le cadre de la future programmation post-2020.

(4) Réserver une part du budget régional pour des projets "hors cadre".
(5) 29 832 944 € en Bourgogne et 24 126 208 € en Franche-Comté, Comité de suivi FEADER 2014-2020 à Brochon, 20 novembre 2018.
(6) Comité de suivi FEADER 2014-2020 à Brochon, 20 novembre 2018.

▸ Conclusion

Au final, fallait-il afficher un "Plan Ruralité" pour adopter ces deux dispositifs (en excluant l'urgence LEADER) ? Peut-être pas. Mais, une fois n'est pas coutume, les actions proposées dans ce rapport n'étaient peut-être pas le plus important. Ainsi, il faut le préciser, la question n'a jamais été véritablement pour le CESER le manque d'action du Conseil régional dans le monde rural mais bien l'absence de la reconnaissance de son importance avec tout ce qui en découle : valorisation, promotion, adaptation des interventions… Ce qu'il manquait fondamentalement, c'était la matérialisation sous un même vocable d'un discours assumé et cohérent accompagnant les actions menées par la Région en faveur des acteurs locaux et des populations dans ces territoires.

Le premier mérite avec ce plan est bien d'avoir enfin la transcription de ce discours offensif assumé sur la ruralité. Ce qu'il faut retenir ici, c'est donc bien ce discours mobilisateur enfin affiché par le Conseil régional en faveur des dynamiques de développement rural telles qu'elles avaient été explicitées par le CESER en 2017, discours sur lequel les élus régionaux et les services pourront s'appuyer pour :
- Améliorer les dispositifs existants en matière de développement local (cf. les préconisations de l'avis Dynamiques territoriales), et c'est le cas avec l'extension du dispositif ENVI.
- Créer de nouvelles modalités d'intervention innovantes et adaptées aux problématiques rurales, notamment hyper-rurales (cf. les préconisations de l'avis Dynamiques territoriales) et c'est le cas avec la volonté d'essaimage de la démarche "Villages du futur".

Reste que l'enjeu majeur en la matière pour le Conseil régional demeure l'anticipation de la préparation de la politique régionale de "développement rural" post 2020[7] qui englobe :
- Une nouvelle politique de contractualisation territoriale avec les 35 territoires de BFC sur la base, peut-être, de nouvelles thématiques et à la définition de laquelle le CESER devrait être associé en 2020.
- La politique européenne de développement rural cette fois entièrement unifiée sur le périmètre de la Bourgogne-Franche-Comté sans refaire les mêmes erreurs que sur la programmation 2014-2020.

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

(7) On pourra signaler ici tout l'intérêt de la démarche de recherche-action régionale sur LEADER qui vient de se terminer. Cette démarche, piloté par AgroSup Dijon et le Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté associant étudiants, chercheurs, institutions et territoires, vise à nourrir l'analyse des effets des programmes LEADER, à mieux comprendre les dynamiques de projets et à tirer des enseignements pour améliorer leur efficacité et, plus largement, celle des politiques territoriales.

Déclaration de Caroline Debouvry, au nom du 1er collège

Pour le 1er collège, le volontarisme affiché du Conseil régional sur le Plan Ruralité nous convient. Il vient utilement compléter le SRADETT sur l'indispensable développement économique au service de la création de valeur, de l'emploi et de la dynamique locale.

L'appui de la Région nous paraît essentiel sur deux points :
- D'abord, la création d'un terreau fertile à la dynamique entrepreneuriale passe par l'accompagnement en ingénierie, des projets de territoire, privés ou publics. Dans ce domaine l'état d'esprit que la Région met en place est particulièrement important.
- Ensuite, par l'accompagnement des investissements par l'ingénierie régionale et les fonds européens qui viennent utilement soutenir les investissements importants.

Nous attirons l'attention sur la nécessité d'une gestion efficace des fonds européens. Sur ce sujet, le 1er collège a pris acte de la difficulté de gestion des fonds européens par la nouvelle Région et des problèmes informatiques qui ont causé bien des désagréments, mais rappelle, que sur ce sujet, nous avions largement attiré l'attention des décideurs, sur les difficultés qui attendaient la nouvelle autorité de gestion.

Dans cette situation, le 1er collège souhaite ardemment que les moyens soient mis en œuvre, pour que la gestion des fonds européens se fluidifie et que l'appui aux projets territoriaux se régularise et devienne plus une motivation pour les porteurs de projets qu'un frein à l'initiative.

Déclaration d'Alexandre Moine, en tant que personnalité qualifiée

Deux points en lien avec le "Plan ruralité" : le premier consiste en la nécessité de rappeler l'importance du soutien des territoires ruraux, non pas considérés comme dépendants d'un axe métropolitain, mais en équilibre avec celui-ci, sur la base de principes de réciprocité plus clairement définis. Le deuxième point port sur l'importance de documenter les initiatives locales innovantes en milieu rural. Ceci est rappelé régulièrement au sein du CESER, dans le cadre du SRADDET et notamment de son diagnostic qui de manière assumée n'a pas approfondi la question… alors quand passe-t-on à l'action au sein même du CESER ?

Avis sur le rapport 4-1 de l'Exécutif régional

Stratégie de cohérence d'aménagement numérique en Bourgogne-Franche-Comté (SCORAN BFC)

Rapporteur : Silvère Denis

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté et la Préfecture de région de Bourgogne-Franche-Comté, avec le soutien de la Banque des Territoires, ont souhaité anticiper et accompagner les changements sociétaux, sociaux, économiques et technologiques induits par la transformation numérique de la société.

À cette fin, Conseil régional et Préfecture de région ont élaboré, en co-production avec les acteurs du territoire, un **document stratégique** : la Stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique en Bourgogne-Franche-Comté (SCORAN BFC).

Cette ambition collective est guidée par **trois grands principes fondateurs** :
- **l'éthique** qui doit rester un préalable à la création de nouveaux usages et services,
- **une stratégie pour un numérique inclusif,**
- **une stratégie responsable** quand la transition énergétique vers une économie décarbonée s'impose comme un enjeu majeur du territoire.

La SCORAN, articulée autour de 3 enjeux, se décline en 5 défis et 15 orientations.

ENJEU N° 1 • ACCÉLÉRER LE DÉPLOIEMENT DES INFRASTRUCTURES NUMÉRIQUES

Défi n°1 ▪ Développer les infrastructures numériques fixes et mobiles

Orientation 1 ▸ Aménager un territoire 100 % THD en 2022 puis 100 % fibre optique à horizon 2025
Orientation 2 ▸ Assurer une meilleure couverture mobile 4G et faciliter l'arrivée de la 5G
Orientation 3 ▸ Impulser des initiatives pour le développement de projets innovants de connectivités

ENJEU N° 2 • ENGAGER LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

Défi n°2 ▪ Accompagner le citoyen dans la transformation numérique de la société

- Orientation 4 ▸ Stimuler l'offre de médiation numérique et favoriser l'inclusion numérique du citoyen
- Orientation 5 ▸ Sensibiliser aux usages du numérique
- Orientation 6 ▸ Développer la formation initiale et continue autour du numérique

Défi n°3 ▪ Favoriser le développement des usages numériques

- Orientation 7 ▸ Améliorer la vie quotidienne et pratique
- Orientation 8 ▸ Améliorer la vie éducative et professionnelle
- Orientation 9 ▸ Améliorer la vie citoyenne et l'épanouissement personnel

Défi n°4 ▪ Renforcer l'attractivité et le développement du territoire par le numérique

Orientation 10 ▸ Accroître la compétitivité de la filière numérique régionale
Orientation 11 ▸ Accélérer la transformation numérique de tous les acteurs
Orientation 12 ▸ Faire du numérique un atout pour la ruralité

ENJEU N°3 • INNOVER PAR LA DONNÉE

Défi n°5 ▪ Organiser le développement de la culture de la donnée

Orientation 13 ▸ Sensibiliser et former les acteurs du territoire aux enjeux de la donnée
Orientation 14 ▸ Définir et organiser la gouvernance de la donnée
Orientation 15 ▸ Initier le développement de "territoires intelligents", notamment grâce à l'ouverture et l'exploitation des données

Avis du CESER

Tout d'abord, le CESER note favorablement la démarche régionale qui a présidé à l'élaboration de cette Stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique en Bourgogne-Franche-Comté, notamment la tenue des cinq journées d'ateliers collaboratifs de janvier 2019 construits à partir des grands thèmes : infrastructures numériques, nouveaux services, usages, territoires et données. La large association d'un maximum d'acteurs dans leur diversité professionnelle, sociale, territoriale…, et une démarche de co-construction, constituent des facteurs de réussite de la SCORAN.

Le CESER approuve les 3 grands principes fondateurs de la SCORAN :
• Stratégie éthique, avec notamment la protection des données individuelles, l'ouverture des données publiques et la transparence de l'action publique.
• Stratégie Inclusive, afin d'accompagner les personnes en difficulté avec le numérique.
• Stratégie responsable avec une transition numérique à inscrire dans la transition énergétique.

Outre la méthode, le CESER salue le travail effectué et le rendu final de cette SCORAN de Bourgogne-Franche-Comté qui succède aux précédentes SCORAN de Bourgogne et SCORAN de Franche-Comté principalement centrées sur des questions d'infrastructures. La nouvelle SCORAN met en lumière les usages numériques qui, avec l'inclusion numérique, constituent un enjeu essentiel dans la transformation numérique du territoire.

Pour ce qui concerne l'enjeu n° 1 • **Accélérer le déploiement des infrastructures numériques**, avec un territoire 100 % couvert en Très Haut Débit (THD) en 2022 et une meilleure couverture mobile 4G, le CESER formule quelques remarques et/ou questions :

• Est-ce que la couverture de la totalité de la région en THD pourra réellement être réalisée à l'échéance 2022, compte tenu des difficultés rencontrées dans le déploiement de la fibre, notamment en raison de pénurie de main d'œuvre formée et disponible en Bourgogne-Franche-Comté ?

• Est-ce que la fibre optique est la technologie la plus pertinente dans certaines zones rurales et éloignées compte tenu de l'investissement financier très élevé nécessaire au raccordement ?

Le CESER apprécie le choix de la Région de développer des technologies hertziennes, économiquement plus viables, comme le R-Cube, qui assure un raccordement effectif dans certaines zones non alimentées par la fibre.

• Le CESER attire l'attention de la Région sur l'impérieuse nécessité que représente **une réelle couverture mobile pour tous les territoires,** notamment pour des territoires ruraux pas encore couverts à ce jour. Le CESER engage la Région à porter une action toute particulière sur ce point avec la mise en place des campagnes de mesures de la couverture et de la qualité du réseau, via l'observatoire régional.

Le 2e enjeu • **Engager la transformation numérique du territoire** s'articule autour de trois défis :
• Défi n° 2 ▪ Accompagner le citoyen dans la transformation numérique de la société
• Défi n° 3 ▪ Favoriser le développement des usages numériques
• Défi n° 4 ▪ Renforcer l'attractivité et le développement du territoire par le numérique

Le numérique impacte tous les champs de l'activité humaine : vie quotidienne, éducative, citoyenne, professionnelle…

Dans une région qui connaît une accélération du vieillissement de sa population et dont la mobilité est marquée par l'autosolisme, le quotidien des habitants peut être facilité par le numérique notamment dans les domaines de la mobilité, du bien-vieillir ou de la santé. Des offres de services numériques adaptés, le recours aux objets connectés, peuvent faciliter le maintien à domicile.

Le CESER rappelle d'anciennes préconisations : développer les solutions de transport à la demande et le covoiturage, développer des interfaces pour faire coïncider les offres de transport public ou privé avec les demandes d'usagers aux besoins de déplacement divers. Le CESER réaffirme son attachement à ce que les besoins réels des populations soient pris en compte notamment dans les zones rurales et isolées avec tous les enjeux induits pour l'accès à l'emploi, à la formation. Il rappelle également que la mobilité est le premier facteur d'exclusion pour les personnes à mobilité réduite.

Le CESER pointe la prise de conscience par la Région et l'État de l'enjeu primordial que représente l'engagement de la Région dans la révolution numérique. Il souligne que l'accompagnement du citoyen, dans toutes les dimensions de la vie impactée par le numérique, en constitue un élément clé.

Quel que soit le domaine, les usages du numérique s'intensifient. Le CESER réaffirme le rôle et la place de l'humain : la dématérialisation des services, des procédures ne peut être totale, l'accompagnement humain reste nécessaire. La Région doit mettre en œuvre des actions spécifiques en direction de certaines franges de la population pour réduire les phénomènes d'exclusion engendrés ou amplifiés par une incapacité à s'approprier les outils numériques.

Le CESER prône une politique publique des usages et un accompagnement dans la transition numérique en Bourgogne-Franche-Comté.

Le CESER souligne par ailleurs l'importance de l'enjeu économique du numérique dans le renforcement de l'attractivité et du développement de la Bourgogne-Franche-Comté **et encourage la structuration de la filière numérique, gisement potentiel de croissance et d'emploi.**

L'enjeu n° 3 • **Innover par la donnée** appelle une remarque du CESER qui souligne l'intérêt de Data-centers de proximité, en posant la question globale de la sécurisation des données dans le contexte international de l'extra territorialisation des lois américaines.

Le CESER note favorablement la mise en place d'une gouvernance partagée du numérique : le **Comité régional du numérique** en Bourgogne-Franche-Comté, coprésidé par la Préfecture de région et le Conseil régional, chargé de suivre le développement du numérique, de favoriser la mutualisation et d'engager des réflexions stratégiques.
Le CESER exprime le souhait d'être associé à ces travaux, aux côtés des structures engagées dans le développement du numérique en Bourgogne-Franche-Comté.

Enfin le CESER souhaite plus particulièrement attirer l'attention de la Région. Il a noté avec satisfaction l'intégration de l'empreinte énergétique et de l'impact climatique dans la base "socle" des trois principes fondateurs de la construction de la SCORAN Bourgogne-Franche-Comté au titre d'une **SCORAN responsable**.

Il relève cependant, au-delà de l'intention, **l'enjeu impératif d'élaborer une stratégie d'efficacité énergétique du numérique accompagnant la SCORAN,** en cohérence avec l'ambition d'une Région à énergie positive.

Le CESER termine cet avis par deux questions :

1. Il faut cesser de croire que la Bourgogne-Franche-Comté, région souvent définie comme industrielle et agricole, ne serait pas concernée par la modernité et la révolution numérique. **Une large prise de conscience est nécessaire pour faire du numérique un atout capable de répondre aux défis auxquels notre région doit faire face,** notamment dans l'accès aux soins, la mobilité, l'emploi et la formation.
Notre région sera-t-elle en mesure de faire de cet enjeu une ambition commune et partagée ?

2. La SCORAN Bourgogne-Franche-Comté ambitionne d'anticiper les changements socio-économiques et sociétaux induits par la transformation numérique de la société. Elle vise également à accompagner les acteurs du territoire dans le développement numérique.
Au-delà de l'affirmation de bonnes intentions, la Région se dotera-t-elle des moyens pour concrétiser cette ambition ?

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

Déclaration de Richard Béraud, au nom de la CGT

Derrière cet inventaire de bonnes intentions qu'est la SCORAN, difficile de trouver grief, tant les thématiques choisies font consensus.

Quelques réserves tout de même sur la prise en charge par la collectivité du déploiement de la fibre dont les opérateurs n'assument pas les investissements.

La lutte contre l'illectronisme doit aussi être réaffirmée comme enjeu majeur pour l'égalité d'accès aux services publics qui se dématérialisent de plus en plus.

Les questions industrielles (data Center....), formations, usages doivent être au coeur de nos réflexions si nous souhaitons être acteurs de ce progrès numérique et non simple consommateur.

Sous la réserve de ces remarques, la CGT votera l'avis présenté.

Avis sur le rapport 4-8 de l'Exécutif régional

SDA Ad'AP des services de transports de voyageurs régionaux : bilan de première période (2015-2018) Transports ferroviaires

Rapporteur : Bernard Quaretta

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Les régions Bourgogne et Franche-Comté, devenues Région Bourgogne-Franche-Comté le 1er janvier 2016, se sont engagées dans la démarche **d'élaboration du Schéma Directeur d'Accessibilité – Agenda d'Accessibilité Programmée (SDA Ad'Ap) des services régionaux de transport publics de voyageurs,** permettant la mise en accessibilité des points d'arrêt prioritaires dans un délai de 9 ans maximum pour les services ferroviaires et dans un délai de 6 ans maximum pour les services routiers.

Conformément à la réglementation, **un bilan de la 1re période d'exécution**, soit 2015–2018, doit être établi par la Région Bourgogne-Franche-Comté afin de **dresser un état de l'avancement des actions mises en œuvre pour rendre les services de transports ferroviaires de voyageurs accessibles aux personnes à mobilité réduite.**

Avis du CESER

Tout d'abord, **le CESER relève que ce bilan de la situation fin 2018, fait apparaître,** comme cela est mentionné en synthèse dans le rapport régional, plusieurs points :

• **Sur le périmètre SNCF Mobilité,** un décalage de programmation dû à l'évolution de la distribution billettique (nouvelle convention TER). Par ailleurs, le nouveau calendrier de réalisation respecte l'échéance de 2024 pour la mise en accessibilité des bâtiments voyageurs.

• **Sur le périmètre SNCF Réseau,** les nouvelles prévisions effectuées par SNCF Réseau sont vraisemblablement plus réalistes même si le décalage de nombreux projets est regrettable. De plus, des interrogations subsistent quant à la capacité de SNCF Réseau en tant que maître d'ouvrage et responsable des travaux de mener à bien dans le temps imparti (avant 2024) la totalité de la mise en accessibilité des quais des gares.

• Il est à souligner que les **coûts d'études et de maîtrise d'ouvrage imposés par SNCF Réseau sont très élevés.**

• Enfin, **les SDA Ad'AP volet ferroviaire sont confrontés à la capacité de l'État à avoir une vision pluriannuelle de ses engagements budgétaires et à l'obtention réelle des crédits.**

Le CESER approuve l'initiative régionale de l'instauration du service gratuit "Accès TER" permettant aux personnes à mobilité réduite de voyager sur le réseau TER avec la garantie d'une prise en charge personnalisée tout au long de leurs parcours, du domicile jusqu'à la gare d'arrivée. Le délai de réservation pour avoir accès au service "Accès TER" devrait passer de 48h à 24h courant 2019 avec une ouverture du centre de réservation 7j/7.

Le CESER renvoie par ailleurs à certaines réflexions formulées dans son avis du 28 mars 2017 relatif au point de situation présentant l'état de l'avancement des actions mises en oeuvre pour rendre accessibles les services de transport de voyageurs.

Il rappelle une nouvelle fois que *"si les aménagements techniques sont évidemment nécessaires pour répondre aux besoins d'accessibilité, ils ne sauraient être suffisants : **la présence humaine est essentielle dans nombre de situations.** Le maintien des guichets, de personnels en gare, à bord des trains reste un facteur d'accessibilité du transport et plus généralement d'accès à la mobilité".*

Le CESER relève favorablement l'avancement des travaux présentés dans le bilan, notamment sur le périmètre SNCF Mobilité. Il note cependant que le retard était tel qu'ils ne sont pas suffisants.

Le CESER sera vigilant sur l'avancée des travaux ainsi que sur le respect des calendriers prévisionnels et des engagements inscrits dans ce bilan pour les 2e et 3e périodes à venir.

Même si le CESER ne peut qu'approuver des mesures ponctuelles améliorant le quotidien des personnes à mobilité réduite, il souhaite qu'une prise de conscience plus large permette un véritable changement de paradigme. Au-delà de l'instauration de telle ou telle mesure palliative ponctuelle, c'est dans la conception même des projets et des structures que doit être intégré le principe de l'accès et de la mobilité pour tout citoyen, qu'il soit handicapé ou pas.

Enfin, le CESER engage la Région à communiquer largement sur le service "Accès TER" afin qu'un maximum de bénéficiaires puisse y recourir.

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

Déclaration de Pierrette Bardey, au nom de la CGT

La CGT partage les thématiques reprises dans l'avis de la commission et insiste plus particulièrement sur les questions de disponibilités des financements, de fiabilité des engagements et de visibilité pluriannuelle de charges de travail, tant en études qu'en travaux.

Nous alertons sur les effets de la réforme ferroviaire en cours avec le transfert du gestionnaire des gares de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau, simplifiant théoriquement les échanges mais attendons d'être en situation pour voir si les économies d'échelle ne vont pas contrarier ces annonces.

Nous rappelons aussi la présence humaine dans les gares et les trains comme facteur d'accès à la mobilité pour tous sans discriminations.

Sous la foi de ces remarques la CGT votera l'avis.

Avis sur le rapport 4-13 de l'Exécutif régional

Feuille de route santé Bourgogne-Franche-Comté 2019-2021

Rapporteur : Yves Bard

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

La santé n'est pas une compétence obligatoire de la Région mais transverse à plusieurs sujets. Elle rejoint les préoccupations sur la ruralité, sur l'attractivité ou encore l'égal accès à la santé pour tous sur l'ensemble du territoire régional (engagement 31 de la Stratégie de mandat). La Région souhaite faire valoir son engagement en matière de santé, apporter de la cohérence à ses actions ainsi que des réponses concrètes à ses habitants. Cette feuille de route santé est un document stratégique et prospectif proposant une action régionale organisée pour les années à venir. Elle met en visibilité les actions existantes et accentue la mobilisation de la Région en faveur d'une santé pour tous et sur tous les territoires au regard des enjeux collectifs à relever. La feuille de route présente 6 axes de travail avec des actions phare (représentatives de chacun des axes), des actions existantes et nouvelles :

Axe 1 ▸ Lutter contre le manque de professionnels de santé et encourager l'exercice coordonné
(Action phare : Favoriser le transport des patients vers l'offre de soins de premier recours).

Axe 2 ▸ Territorialiser les politiques de santé
(Action phare : Optimiser la place de la Région dans la construction des contrats territoriaux de santé).

Axe 3 ▸ Déployer les innovations numériques et technologiques
(Action phare : Développer les services numériques améliorant l'accès aux soins et facilitant le maintien à domicile).

Axe 4 ▸ Former les professionnels de santé aux métiers d'aujourd'hui et de demain
(Action phare : Valoriser les métiers de la santé auprès des lycéens et des étudiants).

Axe 5 ▸ Investir le champ de la prévention
(Action phare : Développer le sport sur ordonnance)

Axe 6 ▸ Développer les nouvelles pratiques et organisations
(Action phare : Création d'un Fonds régional d'expérimentation en santé).

Avis du CESER

Le CESER a procédé à l'examen du rapport 4-13 "Feuille de route santé 2019-2021". Il salue les efforts faits par la Région sur une thématique qui ne lui est pas dédiée directement mais qui concerne l'ensemble des habitants de la région. Globalement, il remarque que les actions financées amènent peu d'orientations et de moyens nouveaux (+ 500 000 € de budget supplémentaire sur 51 millions d'€ dont 42 millions € concernent la formation). Le CESER identifie une idée nouvelle sur laquelle il portera une attention particulière : la création d'un fonds régional d'expérimentation en santé qui à lui seul est doté de 300 000 € sur les 500 000 € supplémentaires.

Concernant des actions plus spécifiques, le CESER souhaite apporter sa contribution sur le numérique, la santé des plus fragiles, le sport sur ordonnance et élargir les propos sur la raréfaction des professionnels de santé.

Tout d'abord, le numérique est un outil intéressant qui peut réduire les difficultés d'accès aux soins des populations. Comme le CESER l'a déjà évoqué dans des avis précédents, il est essentiel que cette révolution numérique ne se fasse pas sans informer préalablement le patient sur les tenants et aboutissants des outils utilisés. L'objectif et de rendre les patients acteurs de leur santé en leur expliquant les outils utilisés et de ne pas créer de suspicions liées à des pratiques médicales non comprises, qui entraveraient la prise en compte des soins. C'est un outil et pas une fin en soi.

Le CESER met l'accent sur la nécessité de créer des passerelles entre les actions financées par la Région et les permanences d'accès aux soins des personnes les plus éloignées de la santé afin que les actions menées par la Région contribuent à réduire réellement et durablement les inégalités sociales d'accès à la santé.

Le CESER se félicite de la prise en compte du sport sur ordonnance. Il espère une généralisation des actions à l'ensemble de la région. Par ailleurs, il précise que le sport sur ordonnance recouvre un public souvent trop restreint aux personnes malades ou ayant des incapacités. Les bénéfices du sport doivent être considérés comme des principes de prévention avant-même l'apparition de problèmes et/ou maladies. Ainsi, le CESER souhaiterait que des activités sportives et de sensibilisation à la pratique sportive soient généralisées à un public plus large, a minima dans le cadre de la prévention primaire en lien avec les associations sportives régionales.

Le CESER est particulièrement sensible à la désertification des professionnels de santé en milieu rural. Selon lui, cette dernière ne se résume pas uniquement aux médecins généralistes et aux spécialistes. Il rappelle les tensions liées au recrutement de professions telles que les kinésithérapeutes ou les psychomotriciens entre autres. Les problématiques autour de la raréfaction des professionnels de santé doivent donc être pensées globalement même si les causes de la raréfaction varient suivant la nature des professions.

Enfin, le CESER regrette que toutes les actions ne soient pas budgétées. Il craint que certaines d'entre-elles soient déployées à moyens constants ou qu'elles ne se réalisent pas par manque de moyens. Pourtant, il est à noter que certaines d'entre elles sont notées comme des actions phare.

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

Déclaration de Michel Faivre-Picon, au nom de la CGT

La feuille de route santé recouvre de nombreux sujets, et nous nous félicitons de cette initiative du Conseil régional.

Certains points ne nous satisfont pas comme par exemple l'Axe 6 qui prévoit notamment de soutenir la mise en place d'Infirmières en pratiques avancées. L'objectif affiché, issu de la dernière loi sur la santé, c'est de faire effectuer des actes médicaux par des infirmières. Nous pensons que ce n'est pas une bonne solution pour pallier au manque de médecins et de spécialistes.

Dans de nombreux passages du document, il est fait état des Maisons de santé pluridisciplinaires (MSP), jamais de Centres de Santé Pluridisciplinaires. Nous espérons que ce n'est qu'un raccourci, mais il n'est pas inutile de rappeler ici la différence : une Maison de Santé c'est un lieu où se regroupe des professionnels exerçant en libéral, un Centre de Santé, c'est le regroupement de professionnels de santé salariés : médecins, spécialistes, kiné, infirmières, avec un service administratif commun etc.

Le cas de la Saône-et-Loire est cité, et effectivement, il nous semble intéressant : le Conseil départemental de Saône-et-Loire a fait le choix, vu la désertification médicale constatée et la difficulté d'installation de médecins, d'implanter sur son territoire de nombreux centres de santé, en salariant les professionnels.

L'expérience de la Saône-et-Loire pourrait utilement être étudiée par le Conseil régional, afin d'analyser et de répondre aux questions liées à la désertification médicale, la pluridisciplinarité…

Avec ces réserves, la CGT votera l'avis.

Déclaration de Françoise Bévalot, au nom de l'UBFC

Quatre points, non pas sur l'avis que je partage sans réserves, mais sur le rapport lui-même :

- Je suis interrogative sur le terme **"accès à la santé"** utilisé dans la feuille de route pour parler d'accès aux soins ou plus largement accès à des services.

- Page 6, il est annoncé une coopération transfrontalière dont je n'ai pas retrouvé trace dans la suite de la feuille de route. On connaît en effet les difficultés de partenariat dans l'accés aux soins entre France et Suisse non membre de l'Europe. On ne peut que regretter que les accords qui existent au Nord entre la France et la Belgique ou au Sud avec l'Espagne ne puissent être mis en place pour la zone transfrontalière.

- À l'occasion de cette feuille de route, je tiens à reprendre un point d'attention de l'avis sur le SRADDET (page 36) validé ce matin :
"Une véritable politique de couverture territoriale en matière de santé est à la jonction entre le sanitaire (services de l'État), le social et le médico-social (Conseils départementaux)… la Région doit porter une exigence de coordination sanitaire/médicosocial/social" auprès de l'ARS et des Conseils départementaux".

- Enfin, cette feuille de route pose la question de "la santé publique" que la France rattache encore au seul secteur médical alors qu'au niveau international, elle est considérée comme un champ interdisciplinaire. Il serait utile que cette approche pluridisciplinaire soit inscrite dans cette feuille de route.

Avis sur le rapport 5-3 de l'Exécutif régional

Mesure pour le pouvoir d'achat en faveur du permis de conduire – Modification du RI 53.81

Rapporteur : Yves Bard

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

La politique régionale en faveur des jeunes vise à aider les jeunes dans l'obtention de leur permis de conduire. Cette action permet de soutenir leur pouvoir d'achat et contribuer à leur insertion sociale et professionnelle. L'octroi d'une aide a déjà été décidé. Le présent rapport en modifie les conditions d'attribution. Ainsi, l'aide est étendue aux filières générales et technologiques. Un article est ajouté au règlement intérieur pour éviter le cumul avec d'autres aides publiques. Il est à noter que l'État prend désormais en charge l'aide aux apprentis ; ces derniers ne sont donc plus éligibles au dispositif régional.

Avis du CESER

Le CESER prend acte de ces modifications. Le CESER fait toutefois remarquer une phrase dans le document sur les situations particulières éligibles. Il est mentionné : *"les personnes à mobilité réduite de 15 à 30 ans, en situation de handicap avéré reconnu par la commission médicale départementale habilitée par la Préfecture. Cette situation est exemptée des conditions de situation scolaire/professionnelle, de ressources financières et éventuellement de bénévolat".*

Le CESER propose d'élargir la notion de "personnes à mobilité réduite" trop restrictive à celle de "personnes en situation de handicap" afin de ne pas créer de discrimination suivant les catégories de handicap, en conformité avec la volonté de la Région qui se traduit dans la feuille de route handicap.

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

RÉGION BOURGOGNE FRANCHE COMTE
Service Documentation

LE JOURNAL DU CENTRE

29.06.2019

CESER

« La parole des jeunes n'est pas à prendre à la légère »

« Comment renouer le dialogue avec les jeunes ? Comment construire avec eux les politiques publiques ? » Des questions que le Conseil économique, social et environnemental régional pose dans une auto-saisine adoptée, mardi, à l'unanimité.

Le sujet est d'actualité. « La loi égalité citoyenneté de 2017 a instauré, au niveau régional, l'obligation d'un dialogue annuel avec les jeunes », explique Yves Bard, président de la commission cadre de vie et société. « Certaines régions *[cinq]* se sont déjà emparées du sujet. La Bourgogne-Franche-Comté, elle, est en train d'y réfléchir. »

Associer les jeunes aux politiques publiques apparaît d'autant plus important qu'ils éprouvent « une certaine défiance à l'égard du monde politique ». Pour autant, ils s'engagent au sein d'institutions formelles comme les conseils d'élèves, de collectifs constitués sur les réseaux sociaux… Comment la Région peut-elle s'y prendre pour recueillir la parole des jeunes ? Le Ceser préconise de s'appuyer sur le niveau local, « le niveau régional restant abstrait ». Il suggère de prendre appui sur les structures existantes : les associations, missions locales, conseils académiques de la vie lycéenne… « Cela suppose, cependant, de former les personnes pour qu'elles soient en mesure d'animer des groupes d'échange », avance Yves Bard. « Et aussi de donner des moyens aux structures. Elles ne vont pas faire cela gratuitement. »

« La parole des jeunes n'est pas à prendre à la légère », souligne l'avis. « Il est primordial que ce travail ne soit pas juste un affichage », prévient Yves Bard, « mais qu'il serve bien à co-construire les politiques publiques ». ■

Alexandra Caccivio

Conception/réalisation : CESER BFC.

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