



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

Protocoles d'accord des Contrats de Plans Interrégionaux État/Régions (CPIER) Massifs et Fleuves 2021-2027

Rapporteur : Jean-Gabriel Schamelhout

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Le présent rapport vise à l'adoption des "accords politiques" préparatoires aux 5 CPIER 2021-2027 issus des négociations entre l'État et les régions partenaires et sur lesquels la région Bourgogne-Franche-Comté a souhaité s'associer sur la période 2021-2027. Ils concernent les trois Massifs : Jura, Massif-Central et Vosges et les deux Fleuves, Loire et Rhône-Saône.

Avis du CESER

Reconnaissance de l'importance majeure de la forêt

Au travers des CPIER Massifs, le CESER note avec satisfaction que la forêt est appréhendée dans toutes ses dimensions. Elle est ainsi reconnue "d'importance majeure" dans les équilibres climatiques (pondérations des extrêmes), économiques (filière bois, tourisme), de biodiversité, et pour le cadre de vie (loisirs récréatifs...).

Les Parcs naturels régionaux (PNR), acteurs majeurs des politiques de Massifs

Le CESER souhaite rappeler ici l'importance de l'action des Parcs naturels régionaux (PNR) concernés par les CPIER : Morvan, Ballon des Vosges, Haut Jura (auxquels on peut aussi ajouter le projet Doubs-Horloger). Le CESER souligne leur nécessaire implication en amont de la construction des politiques de massif et dans la déclinaison opérationnelle même des CPIER par le développement d'actions et le portage de projets spécifiques. Les PNR de la région sont aujourd'hui engagés dans la préparation de ces CPIER en donnant leur avis sur les stratégies et les projets définis.

Rappelons également que l'ingénierie disponible au sein des PNR permet d'animer leur territoire en partenariat avec les Communautés de communes afin, notamment, de capter les fonds disponibles de ces CPIER. C'est le cas, par exemple, pour le PNR du Morvan dans le cadre du Massif Central comme les travaux du CESER relatifs au Programme Massif Central 2015-2020 ont déjà pu le montrer¹.

Sur cette coordination, soulignons également l'existence de l'IPAMAC², association qui regroupe les 12 PNR des 4 régions du Massif Central.

On notera cependant que le protocole d'accord relatif au massif des Vosges indique que : *"Les politiques portées par les deux PNR³ et par le massif convergent largement mais il s'agit d'aller plus loin vers une véritable co-construction et une co-animation sur des problématiques prioritaires autour de la mise en œuvre de la résilience du territoire montagnard, en complément des programmes inter-parcs initiés au niveau régional"*.

S'agissant d'acteurs "clés", le CESER trouverait intéressant que soient systématiquement rappelés/précisés, pour chacun des CPIER concernés, la place et le rôle qu'occupe tout particulièrement chaque PNR de la région.

L'enjeu de l'attractivité régionale insuffisamment affirmé

Il existe déjà de nombreuses actions qui participent du développement de l'attractivité régionale qu'il s'agisse des mobilités, du numérique, du tourisme, de l'habitat, de la santé...

(1) Préparation de la future Convention interrégionale Massif Central (CIMAC) et du Programme opérationnel (PO) 2014-2020 - Contribution du CESER Bourgogne, décembre 2012 ; Contribution CESER Massif Central - Déclaration commune des CESER du Massif Central sur le CPIER et le PO 2014-2020, avril 2013 ; Convention interrégionale Massif Central (CIMAC) 2015-2020, mai 2015 ; Le nouveau programme Massif Central 2015-2020 (autosaisine), octobre 2015 ; Révisions du CPIER 2015-2020 du Massif Central, novembre 2019.

(2) Association Inter Parcs du Massif Central.

(3) Ballon des Vosges au Sud mais aussi le PNR Vosges du Nord.

Pour le CESER, elles doivent être poursuivies et même renforcées. Le CESER a bien noté que les CPIER du Massif Central⁴ et du Jura⁵ focalisent une part de leurs interventions sur l'attractivité de ces territoires. Cela apparaît moins vrai pour les autres CPIER. Les massifs et les fleuves de la région doivent être clairement érigés en véritables atouts pour le développement régional. Le CESER souhaiterait que cet enjeu de l'attractivité régionale soit affirmée comme enjeu majeur dans tous les CPIER tant pour les populations que pour les activités économiques et sociales.

Un manque de priorisation

À la lecture de ces protocoles d'accord, les CPIER vont porter sur de nombreuses thématiques, plusieurs apparaissant même assez larges (ex : qualité de vie, tourisme, développement économique...), faisant craindre le saupoudrage des financements avec des impacts limités sur le développement régional. Le CESER souhaiterait pouvoir identifier une plus grande priorisation des enjeux, celui de l'attractivité devant être l'un d'entre eux.

Des CPIER manquant d'ambition pour la région Bourgogne-Franche-Comté

L'engagement financier du Conseil régional Bourgogne-Franche-Comté sur 2015-2020 pour les 3 massifs et les 2 fleuves était d'environ 30 M€ dont 17M€ pour les massifs. Pour 2021-2027, l'engagement régional serait de 28 M€ dont 18 M€ pour les massifs. Sans même évoquer cette baisse des financements entre les deux générations contractuelles, le CESER note surtout la non augmentation des enveloppes interrégionales dans un contexte financier de large disponibilité de crédits devant favoriser la relance. La coopération interrégionale ne semble pas faire partie des processus répondant à cette ambition ce que le CESER regrette.

De fait, le CESER craint que cette génération 2021-2027 se confronte aux mêmes écueils que la génération précédente tels que développés dans l'autosaisine du 15 octobre 2015 "Le nouveau programme Massif Central 2015-2020" :

"- une mise en réseau des acteurs difficile à rendre opérante, illustrant le fait que l'interrégionalité n'est pas un réflexe naturel ni dans la définition et la conduite des projets ni dans la conduite des procédures,

- des procédures interrégionales complexes et administrativement lourdes tant en ce qui concernait la gouvernance impliquant de nombreux acteurs des régions concernés qu'en matière de financements, nombreux et imbriqués".

De fait, de par leur caractère éminemment "classique" par rapport à la génération précédente, ces CPIER ne répondent pas à l'ambition que le CESER aurait souhaitée telle que largement développée dans son avis "Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de COOPÉRATIONS avec les régions voisines" de mars 2019. Ce manque d'ambition reste malheureusement conforme au constat fait à l'époque : "Aujourd'hui, la coopération interrégionale relève plus d'une espérance que d'une approche volontariste et réelle, elle s'apparente à une liste d'actions mobilisant différents acteurs en fonction d'ambitions qui leurs sont propres. Mentalités et pratiques politiques n'évoluent que lentement, quand elles ne sont pas des freins. Il conviendrait de penser la coopération interrégionale au-delà du seul SRADDET qui n'a pas vocation à être l'unique creuset d'une politique interrégionale, afin de construire une stratégie globale déclinée dans tout schéma de développement. Les coopérations interrégionales peuvent irriguer tous les domaines de développement à diverses échelles. Elles se jouent aussi bien au niveau des bassins de vie où elles entraînent des dynamiques locales qu'au sein de réseaux d'acteurs dispersés sur l'ensemble des territoires. La recommandation "d'inscrire la coopération interrégionale (...) dans la pratique politique des institutions qui la gouvernent" et "d'institutionnaliser cette pratique par une organisation politique et administrative" est ici réaffirmée. Une telle organisation faciliterait le dialogue des Conseils régionaux, CESER et autres instances concernées permettant ainsi de gagner en cohérence et en efficacité. Des moyens d'ingénierie dédiés sont à prévoir mais dans une logique d'appui à une stratégie partagée par les responsables politiques de chacune des régions. (...) La Bourgogne-Franche-Comté ne doit pas se placer dans une position défensive ou d'attente ; à l'inverse, elle doit se montrer volontariste auprès des régions voisines, être force de proposition pour une stratégie de coopération".

Vote du CESER : adopté à l'unanimité.

(4) Axe 3 - Amplifier l'attractivité des territoires du Massif central au bénéfice de toutes les populations.

(5) Défi n°4 - Inscrire le territoire dans des dynamiques d'échange et de partenariats.

ANNEXE – Les travaux du CESER sur les coopérations interrégionales

- Conventions interrégionales de massif des Vosges et du Jura, mars 2007.
- Les contrats de projets interrégionaux Rhône, Loire et Seine, juin 2007.
- Contrat de projets interrégional Plan Rhône, mars 2007.
- La coopération interrégionale et la relation avec la Franche-Comté : un enjeu pour la Bourgogne, novembre 2010.
- Avenant au Contrat de projets interrégional "SEINE" 2007-2013, mars 2011.
- Avenant portant modification de la maquette financière du CPIER Plan Rhône 2007-2013. juin 2011.
- Avenant n° 2 au contrat de projets interrégional "Seine" 2007-2013, octobre 2011.
- Révision du Contrat de projets État-Région 2007-2013 - Volets interrégionaux du CPER relatifs aux Massifs du Jura et des Vosges, octobre 2011.
- Les coopérations interrégionales de la Bourgogne dans le cadre d'une vision européenne et internationale, novembre 2012.
- Préparation de la future Convention interrégionale Massif Central (CIMAC) et du Programme opérationnel (PO) 2014-2020 - Contribution du CESER Bourgogne, décembre 2012.
- Contribution CESER Massif Central - Déclaration commune des CESER du Massif Central sur le CPIER et le PO 2014-2020, avril 2013.
- Avenant n° 1 au Contrat de projets interrégional Loire 2007-2013, mars 2014.
- Schéma interrégional de massif du Jura et schéma interrégional de massif des Vosges, juin 2014,
- Avenant n° 2 au Contrat de projets interrégional Loire 2007-2013, juin 2014.
- Convention interrégionale Massif Central (CIMAC) 2015-2020, mai 2015.
- Le nouveau programme Massif Central 2015-2020, octobre 2015.
- Inscrire la Bourgogne-Franche-Comté dans une stratégie volontariste de COOPÉRATIONS avec les régions voisines, mars 2019.
- Révisions du CPIER 2015-2020 du Massif Central, novembre 2019.



Françoise Bévalot, au nom de la COMUE BFC, vice-présidente déléguée aux stratégies inter-régionales

Dans le Programme opérationnel de la BFC FEDER-FSE+ 2021-2027, il est précisé que La Bourgogne-Franche-Comté est concernée par cinq espaces interrégionaux : l'axe interrégional massif des Vosges (AG : Grand Est), l'axe interrégional Massif Central (AG : AuRA), l'axe interrégional LOIRE au sein du POR Centre-Val de Loire, l'axe interrégional Bassin de la Seine dans le POR Ile-de-France et l'axe interrégional Saône-Rhône (AG : AuRA).

Par les différents CPIER Massifs et fleuves 2021-2027, la BFC s'engage dans trois CPIER de massifs et deux plans fleuves, l'axe interrégional Bassin de la Seine (POR Ile-de-France) dans lequel la BFC est concernée, ne donnant pas lieu à CPIER.

Ils permettent de prendre connaissance des engagements de la BFC pour le développement des territoires de frange dans une logique de coopération avec les territoires voisins. À plusieurs titres, le CESER y trouve référence à ses travaux. (cf. avis)

Ces CPIER s'appuient sur les Sraddet, Cependant le CPIER Massif du Jura repose sur deux enjeux dont le développement économique, thème peu présent dans le Sraddet de la BFC. Sans remettre en question ce choix, le CESER interroge la Région sur la définition des actions à retenir répondant aux critères clairement énoncés ici. Sur quel schéma de développement BFC, s'appuie l'axe 3 du CPIER Massif du Jura : "développer des actions communes avec la Suisse" au premier rang desquelles "les actions le développement d'une réelle coopération économique", quelle articulation avec la stratégie portée par la CTJ ? Quelle prise en compte de la zone frontalière côté France, notamment dans la projet de réindustrialisation inscrit dans le plan de relance ? Quelle concertation avec les partenaires suisses ? Quelle articulation avec le CPER (cf contractualisation-cohésion des territoires) ?

Le contrat de massif des Vosges est d'autant plus intéressant qu'il traduit une coopération entre la BFC et GrandEST, corrigeant ainsi l'absence totale de projet de coopération avec la BFC dans le Sraddet Grand Est.

Enfin, les CPIER de massif font référence à **l'expérimentation inscrite dans la loi Montagne** ; Cette possibilité est une piste à explorer dans le CPIER Massif du Jura pour répondre à une recommandation du CESER qui "reconnait les PNR comme bases d'impulsion de coopérations amplifiées et **recommande d'accompagner l'émergence du Parc naturel du Doubs Horloger vis-à-vis du parc du Doubs du canton de Neuchâtel (créé en 2012)**. Alors que d'un point de vue environnemental tout est à gérer en continuité de part et d'autre de la vallée du Doubs, la logique d'un dispositif de **pilotage franco-suisse** a été refusée par les services instructeurs du projet français. Le CESER considère qu'une expérimentation sur la possibilité d'un portage franco-suisse des Parcs naturels régionaux du Doubs Horloger et du Doubs (Suisse, créé en 2012) est une mesure qui s'impose¹.

Les autres espaces interrégionaux

La Bourgogne-Franche-Comté est concernée par cinq espaces interrégionaux : l'axe interrégional Massif des Vosges (AG : Grand Est), l'axe interrégional Massif Central (AG : AuRA), l'axe interrégional LOIRE au sein du POR Centre-Val de Loire, l'axe interrégional Bassin de la Seine dans le POR Ile-de-France et l'axe interrégional Saône-Rhône (AG : AuRA).

(1) Contribution Projet de loi 3D : regards croisés du CESER Bourgogne-Franche-Comté, mars 2020.