

**RAPPORT DE MODIFICATION
DU SRADDET
DANS SES VOLETS ZAN (ZÉRO
ARTIFICIALISATION NETTE),
DÉCHETS ET LOGISTIQUE**
Contribution du CESER

Séance plénière du **14/5/2024**



sommaire

1- Rappel du Contexte	3
2- Sur le volet "ZAN"	3
3- Sur le volet "Logistique"	16
4- Sur le volet "Déchets"	17

1. Rappel du contexte

CONTEXTE DE MODIFICATION POUR LE CONSEIL RÉGIONAL

Par délibération du 15 février 2024, le Conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté a arrêté le projet de modification du SRADDET concernant les objectifs de réduction de la sobriété foncière, de la logistique et des déchets.

Cette modification vise à préciser le contenu du SRADDET sur plusieurs périmètres suite aux évolutions législatives suivantes :

- La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi "climat et résilience", impose au SRADDET de définir les modalités de la trajectoire du Zéro artificialisation nette (ZAN) à horizon 2050 et d'intégrer des éléments en matière de logistique.
- La loi n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux précise les modalités de mise en œuvre du ZAN, notamment pour la période 2021-2030.
- La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite loi "AGEC", nécessite que le SRADDET intègre de nouveaux objectifs en matière d'élimination et de valorisation des déchets.

En vertu des dispositions de l'article L-4251-6 du Code général des collectivités territoriales, le CESER, en tant que Personne publique associée (PPA), est invité à faire part à la Région de son avis sur ce projet arrêté de modification du schéma dans un délai de 3 mois à la date de réception de son courrier.

LE TRAVAIL DU CESER

Le CESER a été saisi de ce rapport avec un avis rendu lors de sa séance plénière du 5 février 2024.

Le courrier de sollicitation des PPA par la Région est arrivé au CESER le 21 février. Il a donc jusqu'au 21 mai pour transmettre sa contribution au Conseil régional.

2. Sur le volet "ZAN"

REMARQUES GÉNÉRALES

• Le CESER et la sobriété foncière, une longue histoire

Au-delà de travaux thématiques (agriculture, forêt, habitat, espaces naturels, biodiversité...), plusieurs rapports du CESER avaient traité spécifiquement des problématiques essentielles de la consommation des espaces, de la préservation du foncier et de la lutte contre l'étalement urbain. Il s'agissait des rapports suivants :

- "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.

Ce rapport disposait notamment : *"notre région dispose d'un cadre de vie préservé et d'une denrée rare en quantité et en qualité : l'espace. L'objectif est d'agir pour que, demain encore, elle en dispose"*.

On peut voir que tant le CESER Franche-Comté que le CESER Bourgogne avaient fait de la problématique de la lutte contre l'étalement urbain et de la sobriété foncière des enjeux essentiels d'avenir pour la région Bourgogne-Franche-Comté à une époque où ces sujets n'étaient pas au cœur des débats tout particulièrement dans ces régions respectives¹. Ainsi, peut-être les travaux des CESER ne sont-ils pas étrangers aux progrès, réels, constatés depuis 10 ans en la matière. Ainsi, on ne peut que souligner à quel point le CESER a su jouer son rôle de vigie sur une problématique fondamentale, bien des années avant son positionnement généralisé dans l'espace public avec le ZAN. Évidemment, le CESER pourrait regretter le temps qu'il aura fallu pour voir ses travaux et préconisations trouver des matérialisations concrètes (ex : un observatoire du foncier économique régional Bourgogne-Franche-Comté - OFER BFC - créé en 2023 par la Région). Néanmoins, le CESER préfère voir les évolutions, certes tardives, mais positives, qui se sont enclenchées dans notre région sur ces questions. Le CESER a eu l'occasion d'y revenir à l'occasion de la construction du SRADDET BFC et il n'est donc pas étonnant que, dans son avis du 25 juin 2019, le CESER ait souligné justement que la lutte contre l'artificialisation des terres constituait assurément une "thématique majeure du SRADDET". Le CESER posait également cette interrogation finale sur ce sujet en 2019 : "Le SRADDET est-il en l'état porteur d'une ambition claire, réaliste et mesurable en matière de lutte contre l'étalement urbain ?". Cette contribution du CESER à la modification du SRADDET lui donne une nouvelle occasion d'y revenir pour mesurer le chemin parcouru et, peut-être, répondre une nouvelle fois à cette question.

• Sur le projet présenté

Le CESER tient à souligner sa convergence de vue avec la Région sur le résultat final présenté sur l'exercice de territorialisation du ZAN. Le CESER fait ainsi part de son regret devant les multiples attermoissements de l'État et du législateur qui aboutissent, avec la loi de juillet 2023, à l'obligation pour la Région de devoir mettre en place une "usine à gaz" pour la mise en œuvre du ZAN contradictoire avec les objectifs initialement posés par la loi climat et résilience. De fait, le projet régional de juin 2023 était équilibré, opérationnel et largement concerté. Il était basé sur un effort moyen de 50%. Malheureusement, ce projet régional a été contrarié par les mauvaises solutions du législateur. D'une part, la garantie communale est particulièrement inadaptée au contexte de la Bourgogne-Franche-Comté, région très rurale, et s'avère pénalisante pour ses centralités avec un notable effet d'émiettement des hectares. D'autre part, la mutualisation des Projets d'envergure nationale et européenne (PENE) s'avère trop défavorable pour elle. Il en résulte que le nouveau taux d'effort moyen en BFC est de 54,5%. Au bout du compte, personne ne semble satisfait du résultat final de ce travail et nombreux sont ceux qui semblent même douter de la réussite de sa mise en œuvre même si, bien sûr, tout le monde est aussi d'accord sur le fait qu'il est impératif de limiter l'artificialisation.

Cela étant dit, il convient de rappeler ici que la mise en œuvre du ZAN constitue une obligation légale décidée par le Parlement qui ne signifie aucunement l'arrêt total de l'artificialisation de nouveaux espaces. L'artificialisation des sols pour asseoir le développement, notamment économique, du territoire régional reste donc tout à fait possible. Néanmoins, cette mise en œuvre est effectivement nouvellement conditionnée à une renaturation équivalente en surface aux espaces artificialisés à horizon 2050. Cela oblige effectivement les élus locaux, les maires et présidents d'intercommunalités à organiser intelligemment, c'est-à-dire collectivement, dès maintenant, cette sobriété foncière sans sombrer dans un catastrophisme déplacé. Si catastrophe il y a, elle est d'abord dans le désastre écologique et dans les conséquences dramatiques du changement climatique auxquels la sobriété foncière contribue à apporter des solutions. C'est à cette condition que le ZAN ne constituera pas un frein au développement territorial mais bien une opportunité pour un développement durable des territoires. C'est un point majeur de compréhension sur lequel il convient de s'entendre avant de débiter toute réflexion sur ce sujet. Enfin, il apparaît évident que toutes les conséquences induites par la mise en œuvre effective du ZAN à 2050 n'ont pas forcément été anticipées. La plus préoccupante pourrait être celle d'une augmentation sensible du coût de l'immobilier dans les agglomérations, augmentation déjà observable dans certaines parties de la France mais pas dans la région BFC². Les pouvoirs publics devront donc rester vigilants sur ce point pour freiner les réflexes spéculatifs.

(1) Avec en point d'orgue l'organisation par le CESER Bourgogne d'un colloque régional "Maîtriser l'étalement urbain" le 21 octobre 2011.

(2) Arthur Loyd, intitulé "Attractivité & résilience des métropoles Transition des territoires", 5 février 2024.

Les remarques qui suivent renvoient au rapport d'objectifs sauf précision contraire.

CARACTÈRE FACULTATIF OU OBLIGATOIRE DE LA TERRITORIALISATION

Il est indiqué p.36 que "La perspective de territorialisation, dont il est important de rappeler le caractère facultatif (...)". Or, on peut lire un peu plus loin, p.37 : "la territorialisation des objectifs et des règles pour la thématique de la consommation d'espace n'est plus une option mais une obligation." De fait, le caractère de cette territorialisation n'est plus entièrement facultatif car l'un des points concernés, celui de la sobriété foncière, a un caractère obligatoire. Il conviendrait donc de corriger la première phrase pour prendre en compte cette nouveauté.

SUBSTITUTION DE "CENTRALITÉ" PAR "POLARITÉ"

Dès la p. 34, et pour tout le document, le CESER note le remplacement du mot "centralité" par celui de "polarité". Il s'agit là d'une substitution choisie par la Région.

Cela amène trois réflexions qui pourraient permettre une meilleure compréhension des documents.

D'abord, le CESER ne voit aucune objection à cette substitution. En effet, le mot "centralité" est susceptible d'entraîner une confusion, notamment concernant le dispositif régional des 128 "centralités rurales" identifiées par la Région. Le nombre des polarités actuellement recensées est de 110.

Ensuite, il conviendrait que cette substitution soit effectuée dans tout le document lorsque cela est possible et nécessaire³. Ce n'est pas le cas, par exemple, p.37 avec successivement : "les centralités ou polarités" et "des centralités et/ou des polarités". Cela concerne aussi le fascicule des règles (p.27 dans l'intitulé de la Règle n° 6).

Le CESER a aussi bien noté que le terme "polarité" revêtait dans ce SRADDET modifié une dimension structurante pour qualifier l'armature du territoire régional. Il est utilisé notablement dès les p.18 et 19 pour évoquer cette structuration de l'espace régional. C'est pour cette raison qu'**il serait nécessaire pour le CESER de définir assez tôt dans ce rapport d'objectifs ce qu'entend très exactement la Région par "polarité" et en quoi elle se distingue d'une "centralité"**. En effet, il faut lire la suite, très lointaine, du rapport d'objectifs, notamment en p.65, mais surtout en p.191, pour avoir enfin toutes les clés de compréhension sur cette notion et ce qu'elle recouvre précisément⁴. **De façon complémentaire, et afin d'éviter toute incompréhension, une définition du terme "centralité" pourrait être ajoutée, au besoin, au Glossaire.**

Ce nécessaire effort de rédaction permettrait évidemment d'éclairer l'Objectif 23 modifié p.188 et 189 : "Renforcer le caractère multipolaire de la région en s'appuyant sur les armatures territoriales et le réseau de polarités qui les compose".

Le CESER rappelle que l'exactitude et la précision du vocabulaire utilisé, l'emploi des bons termes à la bonne place, dans tout le document, contribuent assurément à une bien meilleure compréhension même si elle entraîne nécessairement quelques répétitions.

SUR LA MAILLE DE TERRITORIALISATION

P.39, il est précisé que "c'est la maille basée sur les territoires de contractualisation avec la Région et les territoires qui a été retenue". Il est plutôt proposé la formulation suivante : "c'est la maille basée sur le **périmètre des contrats Territoires en action (TEA)** qui a été retenue".

p.39, il est précisé "Maille correspondant à des territoires de projet, avec des périmètres connus et reconnus et une gouvernance propre". Le CESER a listé les structures porteuses des 35 contrats territoriaux TEA, et donc des Territoires de sobriété foncière (TSF) correspondants :

- 13 Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR),
- 8 Communauté de communes,
- 7 syndicats mixtes,
- 3 associations,
- 2 syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux,
- 1 Communauté urbaine,
- 1 Pôle métropolitain.

(3) Hors citation d'un texte de loi par exemple.

(4) Dont une définition de "polarité" p.191. On constate que cette définition de "polarité" est aussi donnée dans le Glossaire, p.232 mais selon une rédaction différente : Polarité : commune(s) qui offre(nt) de manière significative les fonctions essentielles aux habitants résidant sur un territoire. Pour être considérée polarité, il est nécessaire de concentrer différentes fonctions (résidentielle, servicielle, économique...) ainsi qu'un poids démographique.

Pour le CESER, il ne semble pas pertinent de globaliser cette diversité structurelle par l'appellation "territoires de projet". **Le CESER préconise donc de lister les formes de collectivités locales concernées avec la rédaction suivante : "Maille correspondant à des territoires avec des périmètres connus et reconnus et une gouvernance propre (PETR, Communauté de communes, Communauté urbaine, syndicat mixte, Pôle métropolitain, association...)"**.

À cet égard, il serait d'ailleurs intéressant pour le CESER que le rapport d'objectifs dresse la liste des 35 structures porteuses des 35 contrats TEA qui seront donc aussi, de fait, les structures de gouvernance des TSF (pourquoi pas en annexe).

Par ailleurs, le CESER relève ici la grande hétérogénéité des instances territoriales de gouvernance des TSF. Cette hétérogénéité interroge le CESER sur la mise en œuvre du ZAN.

Comment la Région compte-t-elle soutenir les territoires les moins bien outillés/structurés dont on sait qu'ils sont bien identifiés ?

Enfin, et sans remettre en cause ce choix de la maille qui semble totalement pertinent, le CESER s'interroge : que se passera-t-il en cas d'évolution des périmètres des territoires de contractualisation TEA ? Cela aura-t-il des conséquences sur le TSF correspondant ? Si oui, lesquelles ? **Il serait peut-être pertinent que la Région apporte quelques précisions dans le rapport d'objectifs sur ce sujet.**

L'AGENDA D'APPLICATION DU ZAN

La partie "Justification des choix stratégiques" (p. 34 et suivantes) est constituée de 10 parties. Après lecture attentive du rapport d'objectifs, il apparaît qu'**un ajout d'une 11^e partie (p. 41, avant le 2.5 "La conciliation des enjeux") relative à "L'agenda d'application du ZAN" (les trois périodes : 2021-fin 2030, 2031-2040 et 2041-2050) favoriserait grandement la compréhension globale du document.** Pour le CESER, cette partie devrait, en synthèse, reprendre une partie des éléments présentés plus loin dans le document (notamment en p.60). Cela est notamment justifié par le fait que cet "agenda" prévoit la construction de deux sous-objectifs liés à l'Objectif 1 à savoir, un Objectif 1.1 concernant la mise en œuvre sur la période 2021-fin 2030, et un Objectif 1.2 portant sur la période 2031-2050. Or, l'ensemble de ces éléments apparaît tardivement dans le document. Une première entrée en matière, synthétique, permettrait de clarifier les choses en amont sans avoir à revenir p. 60 et p. 66 sur tous les détails.

SUR LE DISPOSITIF DE GOUVERNANCE

L'absence totale de modalités de gouvernance du SRADDET intégrées au rapport d'objectifs est regrettable. Le CESER a bien noté qu'il fallait se référer au "Document de mise en œuvre", annexe du SRADDET. Néanmoins, cela a un intérêt qui reste limité. En effet, on ne trouve nulle part, par exemple, un développement sur la *Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols de Bourgogne-Franche-Comté*, instance fondamentale de gouvernance relative à la mise en œuvre du ZAN, et donc du SRADDET. Pour rappel, elle doit notamment obligatoirement fournir au Parlement entre le 1^{er} janvier 2027 et le 30 juin 2027 un rapport faisant état du niveau de consommation foncière et des résultats obtenus au regard des objectifs régionaux de réduction. Elle est pourtant, à raison, mentionnée à plusieurs reprises dans le rapport d'objectifs parfois sous le vocable "*Conférence régionale de gouvernance du ZAN*".

Pour le CESER, il conviendrait de profiter de cette procédure de modification du SRADDET sur le ZAN pour enfin intégrer, dans le rapport d'objectifs, des éléments étayés sur la gouvernance du SRADDET en général (en reprenant ceux du "Document de mise en œuvre") dont celles relatives au ZAN en particulier (dans la continuité de la p. 11 par ex. ou en point 2.11 p.51). Un mot pourrait également être ajouté sur la Commission de suivi du PRPGD⁵ qui se réunit généralement annuellement et qui constitue une instance importante de suivi de la mise en œuvre de ce plan.

SUR LE DISPOSITIF DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Le rapport d'objectifs présente quelques éléments p. 49. C'est le fascicule des règles générales qui doit intégrer un dispositif de suivi et d'évaluation. Le CESER a bien noté que le "Document de mise en œuvre" du SRADDET présente aussi de manière synthétique le dispositif de suivi stratégique. Ces points n'ont pas fait l'objet de modification dans le cadre de cette procédure.

(5) Plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Néanmoins, le décret d'avril 2022⁶ indique que le fascicule des règles "*précise les moyens d'observation et de suivi permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et le respect des règles en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols.*" (Point bien rappelé p. 19 du fascicule de règles). **Le CESER aurait trouvé intéressant que cette précision du décret ait été clairement portée dans le "2.9 Le dispositif de suivi et d'évaluation" p.49 et 50 du rapport d'objectifs.** En effet, il s'agit bien d'une nouvelle modalité spécifique de suivi relative à la thématique de sobriété foncière et cet ajout serait pleinement justifié dans cette partie. **Les missions de suivi de mise en œuvre du ZAN par la Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols de Bourgogne-Franche-Comté pourraient également être intégrées.**

Pour le CESER, il manque également la citation de ce décret dans la partie "Contexte et références réglementaires" p.56.

SUR L'ACCOMPAGNEMENT ET LA MISE EN ŒUVRE DU SCHÉMA

Le CESER a bien noté que le détail de cet accompagnement régional était développé dans le fascicule de règles et dans le "Document de mise en œuvre", annexe du SRADDET. Néanmoins, le CESER s'étonne de ne trouver aucun élément nouveau sur cet enjeu de l'accompagnement du ZAN ni dans cette partie spécifique p.50 et 51 ni dans ce "Document de mise en œuvre". La lecture du rapport d'objectifs montre pourtant que la Région a mis ou va mettre en place certaines modalités en la matière (p.59). **Le CESER pense que l'enjeu que constitue le ZAN dans ce SRADDET modifié mériterait dans cette partie 2.10 un nouveau paragraphe relatif spécifiquement à l'accompagnement et la mise en œuvre du ZAN. Peut-être une mise à jour du "Document de mise en œuvre" serait-elle également pertinente.**

Pour le reste, le CESER a bien noté que les mesures d'accompagnement étaient globalement principalement détaillées dans le fascicule des règles. Néanmoins, là aussi le CESER s'étonne de ne trouver pour la Règle n°4 qu'une référence à des mesures d'accompagnement concernant "*une offre d'ingénierie régionale à destination des territoires porteurs de documents de planification (SCoT et PLUi) : accompagnement à la définition des enveloppes urbaines et des armatures territoriales.*"

Pour le CESER, cela apparaît bien mince. Cette contribution y revient plus loin.

SUR L'ENJEU DES SOLS

Le CESER a bien noté dans ce SRADDET modifié l'intégration d'une nouvelle problématique tout à fait spécifique : celle de la "vitalité" des sols. Elle apparaît, pour la première fois, p.58, dans la fiche "chapeau" du ZAN, Objectif 1 "Généraliser les démarches stratégiques de planification pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050", dans la partie "Objectifs" : "*Renforcer la prise en compte collective des enjeux fonciers et de la vitalité des sols*".

Cet ajout amène trois réflexions.

La rédaction du rapport d'objectifs évolue entre "*vitalité des sols*" (p.58 et 59) et "*qualité des sols*" (p.66 et 67). Il conviendrait peut-être d'harmoniser les termes ou d'expliquer l'éventuelle nuance.

Le CESER partage tout à fait cet intérêt nouvellement intégré dans ce SRADDET modifié pour ce sujet des sols. En effet, il n'était finalement que très peu pris en compte par la version précédente de ce rapport d'objectifs dans l'Objectif 16 "Placer la biodiversité au cœur de l'aménagement". L'intérêt pour cet enjeu se trouve ainsi renouvelé grâce au ZAN, et le CESER ne peut que s'en réjouir. En effet, c'est l'objectif de "compensation" ouvert par le ZAN⁷ qui permet de mettre en lumière l'importance des sols, de leur qualité et de leur préservation. Ce point semble d'autant plus important pour le CESER que le fascicule des règles est également mis à jour sur ce sujet de façon notable. Ainsi, la Règle n°4 stipule-t-elle dorénavant que : "*Les documents d'urbanisme mettent en œuvre une stratégie globale pour atteindre un objectif de ZAN à horizon 2050, qui passe par (...) la préservation de la qualité des sols.*" Le principe même de cette règle stipule dorénavant que : "*il est demandé que la préservation de la qualité des sols soit intégrée comme un pan spécifique de la stratégie globale mise en œuvre par les documents d'urbanisme*" et qu'"*il convient d'intégrer les enjeux liés à la préservation des sols dans les choix d'urbanisation jusqu'à l'atteinte du ZAN en*

(6) Décret n°2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du SRADDET.

(7) Via la renaturation d'espaces dont les hectares viennent en compensation de ceux d'espaces nouvellement artificialisés.

2050." Néanmoins, **le CESER regrette que ce sujet soit intégré dans ce rapport d'objectifs presque par incidence sans que, finalement, il n'ait été pleinement identifié comme un enjeu fondamental pour la Bourgogne-Franche-Comté.** Ainsi, l'impression qui domine est celle d'une certaine frustration à la lecture du peu d'éléments fournis sur ce sujet dans ce rapport d'objectifs modifié. Par exemple, cet enjeu nouveau ne donne lieu à l'intégration d'aucun engagement nouveau du Conseil régional (p.59). Autre exemple, p.58, le rapport d'objectifs fait mention des *"fonctions écologiques, biologiques, hydriques et les potentiels agronomiques de certains sols non artificialisés"*. Plus loin, p.67, on peut lire : *"Il s'agit de prendre en compte leur multifonctionnalité [des sols] (écologique, agronomique, hydraulique, paysagère, etc.)"*. **Pour le CESER, cela demanderait assurément à être précisé car les approches peuvent être très différentes selon les acteurs.**

Le CESER souligne que la problématique de la "vitalité des sols" est spécifique, bien que complémentaire, de celle de la préservation des terres agricoles contre l'artificialisation. Comme le notait déjà le CESER dans son avis de janvier 2024 : *"l'apport en termes de développement de la biodiversité et de qualité de la préservation des espaces naturels varie en fonction du site et des sols concernés. (...) La valeur du m² de sol n'est pas équivalente en fonction de ce à quoi il est destiné"*. Il est certain que, de ce point de vue, les terres agricoles et forestières constituent des espaces à protéger en priorité de l'artificialisation pour de multiples raisons (enjeux alimentaire, économique, social, environnemental...)⁸. Le CESER souligne que toute extension de l'espace urbanisé, dès lors qu'elle conduit à mettre en contact parcelles agricoles et habitat (ou aménagements bâtis) périurbain pose le problème des ZNT (Zones de non-traitement). Ces bandes tampons obligatoires - non cultivées et non traitées - entre habitations et terres cultivées représentent, de fait, une perte de surface productive, donc des volumes non produits, au préjudice de l'agriculteur. Dès lors, ces surfaces "perdues" ne devraient-elles pas être financièrement compensées par les aménageurs ? Une telle réflexion s'inscrirait dans l'esprit des récentes lois visant à créer les conditions d'un "vivre ensemble" équilibré et à limiter les conflits entre néo-ruraux et paysans, acteurs économiques, culturels ou touristiques d'un territoire⁹.

Le CESER souligne par ailleurs que les fonctions écologiques, biologiques, hydriques relèvent de réflexions différentes, bien que complémentaires également, de celle relative au potentiel agronomique des sols. Tout le monde s'accorde à dire que ce sont les terres agricoles à plus haut potentiel agronomique qui doivent être prioritairement conservées et protégées de l'artificialisation. Néanmoins, tout le monde sait également que ce critère n'entre pas toujours en ligne de compte pour les élus locaux dans leur projet de développement. Il va pourtant devenir un critère essentiel de mise en œuvre du ZAN. Pour artificialiser (ex : pour l'habitat), il faut chercher le sol le moins intéressant en termes de potentiel écologique et agronomique. Prendre deux hectares de terre à faible potentiel agronomique et y construire des parkings, cela pourrait être compensé par 1/2 hectare de terre riche en biodiversité. Si on veut bien distinguer l'aspect qualitatif de l'aspect quantitatif, pour une quantité donnée d'hectares, nous n'avons pas forcément la même qualité à la fois écologique ou agronomique d'un sol. En effet, un sol non productif au plan de la rentabilité agricole peut avoir en revanche des fonctions écologiques absolument essentielles à la fois comme tampon thermique, tampon hydrique, barrière au ravinement, réserve de biodiversité... Autre exemple, un sol forestier est pauvre agronomiquement mais riche en biodiversité.

Il n'en reste pas moins que la question de la qualité/vitalité intrinsèque des sols agricoles doit effectivement être aussi posée sans ambiguïté en Bourgogne-Franche-Comté au-delà même de la seule question de leur potentiel agronomique.

Pour finir, le CESER rappelle qu'il est effectivement impératif, lorsqu'on artificialise, de ne pas affecter les potentiels d'autonomie alimentaire et les potentiels écologiques des milieux. Les deux enjeux sont également précieux. De fait, la connaissance et l'étude des sols deviennent donc des enjeux majeurs que ce rapport d'objectifs résume bien p. 66 : *"Il s'agit dans cet esprit de conduire des politiques planificatrices dont l'enjeu est aussi de préserver les sols en passant d'une approche de la 2D (le plan) à la 3D (intégrant l'analyse de la qualité des sols)."*

(8) Cf. Le rapport du CESER BFC "Accompagner la transition vers une alimentation locale, bio et durable en restauration collective" du 11 septembre 2020.

(9) Loi n° 2021-85 dite loi "Maurice" du 29 janvier 2021 relative au patrimoine sensoriel des campagnes françaises et loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels.

Sur la base de tous ces éléments, le CESER s'interroge sur l'opportunité de faire de ce sujet particulièrement important l'objet d'une troisième sous-fiche de l'Objectif 1 via un Objectif 1.3 "Préservation de la qualité des sols" afin d'aller au bout de la démarche à peine entrouverte ici par la Région dans ce projet de SRADDET modifié.

En l'état actuel, ces maigres développements, bien que nouveaux et fondamentaux, apportent plus d'interrogations que de précisions sur l'appréhension de ce sujet au risque d'entraîner même des confusions et des incompréhensions sur le positionnement régional vis-à-vis de la préservation de la qualité des sols et les objectifs recherchés.

Enfin, pour le CESER, **il conviendrait que la Région identifie des engagements nouveaux à intégrer dans ce rapport d'objectifs sur ce sujet de la préservation de la qualité des sols (p. 59).**

Pour terminer sur ce sujet des sols, le CESER souligne que ce SRADDET modifié semble encore ajouter des normes sur cette question de la vitalité des sols. Cela ne va pas dans le sens d'une simplification. La mise en œuvre des règles correspondantes va s'en trouver d'autant plus compliquée localement, notamment pour les maires des petites communes rurales qui doivent déjà suivre et mettre en œuvre des documents d'urbanisme particulièrement complexes et qui ne disposent pas de l'ingénierie suffisante pour construire des stratégies et des actions porteuses de sens sur ces sujets. Ces normes complexes, difficiles à appréhender et à appliquer risquent également de créer des tensions entre les élus locaux et la population (entreprises, habitants...). Le CESER voit bien que les conflits locaux se multiplient localement sur ces questions. Aussi, le CESER s'interroge-t-il particulièrement sur les chances d'atteindre les objectifs affichés sur cet enjeu des sols. Ce sont des points d'attention pour le Conseil régional sur lesquels le CESER souhaite insister.

SUR L'ENJEU DE L'HABITAT

Il convient de rappeler que, selon une étude du CEREMA, entre 2009 et 2019, la construction de logements a représenté près des 2/3 des nouvelles terres artificialisées. Les logements prennent plus d'espace en France qu'ailleurs du fait d'un modèle d'aménagement du territoire ayant favorisé la maison individuelle qui occupe dans cet ensemble une part très importante¹⁰. Elle concerne les 2/3 de la population (65,8%), bien au-dessus de la moyenne européenne (52%) et de certains grands pays européens (Allemagne : 42% ; Suède : 53%). En Bourgogne-Franche-Comté, les 2/3 environ de la consommation foncière est consacrée au logement, soit quelques 7500 ha. Il convient d'ailleurs de souligner que la région a sensiblement plus consommé que ce que dicterait son poids démographique. Parmi ces 7 500 ha, seuls 11 % ont été utilisés par les polarités définies dans l'armature SRADDET. Par ailleurs, la production de logement est également plus forte dans les communes hors armature que dans les polarités elles-mêmes (71% contre 29%). Ceci a pour effet de disperser les nouvelles constructions dans les communes hors armature, et à augmenter la consommation de foncier car la densité est moindre en dehors des polarités. Ce point est en plus à corréliser avec les perspectives démographiques très peu dynamiques de la région et dont le scénario le plus optimiste à 2050 est la stagnation¹¹.

Le CESER n'a pas été précurseur que sur cet enjeu de la lutte contre l'étalement urbain. Il l'a été aussi sur ce sujet de l'habitat avec les rapports "Quel habitat pour quel habitant ?" en 2015 et "Le défi du logement social" en 2011. Le rapport de 2015 notait notamment : *"Pour le CESER, la construction neuve ne doit néanmoins pas contribuer à accroître l'étalement urbain. Outre la généralisation des SCOT, le CESER incite à répondre aux nouveaux besoins en logement en priorité par le renouvellement d'espaces urbains et la reconquête des dents creuses avant d'opter pour la consommation de nouveaux espaces."*

Le CESER rappelle que l'habitat constitue l'une des thématiques légales que le SRADDET se doit d'intégrer. (Cf. p. 7 du rapport d'objectifs). Le SRADDET, avant modification, souhaite principalement que s'élaborent des stratégies locales d'habitat (Plan local de l'habitat, Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de Programme local de l'habitat - PLUi-H ou autre) (p. 58).

(10) Par exemple, une étude de l'INSEE montre, qu'entre 2005 et 2013, environ 90% des nouvelles terres artificialisées à usage résidentiel prennent la forme d'un logement individuel.

(11) Voir présentation INSEE au CESER BFC le 5 février 2024.

Or, il est évident que le ZAN oblige à fortement réinterroger les enjeux socio-historiques de l'habitat d'aujourd'hui et de celui de demain. **La politique de l'habitat devrait constituer un des piliers du SRADEET** ne serait-ce qu'en termes d'attraction des populations et de renforcement des polarités. L'absence d'une politique de qualité de l'habitat (ex: développement des jardins familiaux, des potagers collectifs...), ne se limitant pas au seul sujet de la rénovation énergétique, et cohérente avec les nouvelles contraintes liées au ZAN, va générer, à moyen et long terme, une situation problématique au détriment même des populations. **Il est notamment urgent de s'interroger sur les conséquences humaines et sociales de la densification urbaine de l'habitat ou sur la confrontation des nouveaux concepts urbanistiques "à la mode" avec la réalité sociale vécue par les populations, tant en ville (ex : conséquence de la densification) qu'à la campagne (ex : disparition des services publics).**

Or, pour le CESER, ce SRADEET modifié ne satisfait pas à cette exigence. De fait, la fiche de l'Objectif 14 "Renouveler le modèle d'urbanisme pour une qualité urbaine durable" ne fait l'objet d'aucune modification. **Le CESER constate même, peut-être un peu tardivement, que ce SRADEET est, globalement, très faible sur ce sujet de l'habitat et qu'il en occulte la dimension humaine qui touche au principe même du vivre ensemble.** Là encore, l'enjeu du ZAN permet de mettre en lumière de façon rétroactive (comme sur les sols) certaines faiblesses intrinsèques du SRADEET de la Région BFC.

Le CESER note bien que, dans le fascicule des règles, la Règle n°4 a été mise à jour sur ce sujet en intégrant certains éléments (surélévation de bâtiments, densification, potentiels de mutualisation de bâtiments et d'équipements (parkings) et/ou intensification des usages). Elle ajoute également : *"Le recyclage foncier est un enjeu prioritaire pour stopper l'étalement urbain. Cette démarche concerne aussi bien les espaces à destination d'habitat que les espaces dédiés aux activités économiques, commerciales, servicielles ainsi que les espaces mixtes combinant ces différentes fonctions."*

Mais pour le CESER, cela reste trop faible pour une des thématiques légales du SRADEET. **La Région manque d'ambition sur ce sujet et s'abstient de mettre en lumière les enjeux liés à cette question. La mise en place de stratégies locales d'habitat ne suffira pas, à elle seule, à répondre à la problématique complexe que constituent les nouvelles façons d'habiter demain en BFC pour limiter l'artificialisation des terres, que ce soit en ville ou à la campagne.** Cette question dépasse de loin la seule rénovation énergétique ; elle remet en cause nos façons de penser l'habitat et nos façons de vivre (ex : le modèle de la maison individuelle).

La Région devrait être moteur pour dynamiser ces questions au niveau local/intercommunal. Pour le CESER, une étude d'impact sur le moyen/long terme gagnerait à être engagée afin d'anticiper et préparer les réponses à apporter sur l'habitat, en tenant compte de plusieurs facteurs (évolutions démographiques, besoins en logement, décohabitation des ménages, augmentation des coûts de rénovation, potentiel foncier et bâti des territoires, besoins en mobilités et en infrastructures de transport liés au logement, impacts économiques et financiers...).

Le CESER rappelle aussi que la question du logement des saisonniers constitue dans notre région un enjeu important¹².

Enfin, concernant l'habitat social, la possibilité de construire des logements sociaux sur d'anciennes friches industrielles peut générer de beaux projets et permet d'utiliser des grands espaces mais les frais de dépollution inhérents viennent renchérir les coûts d'opération. De plus, si le besoin en logements dans les zones urbaines est bien réel, il ne faut pas oublier que des besoins existent aussi en zones rurales. Les bailleurs sociaux sont poussés à construire dans les "dents creuses" ou à réaliser des opérations d'acquisition-amélioration ou d'acquisition-transformation mais les coûts peuvent s'avérer trop importants au regard des moyens financiers dont ils disposent.

SUR LES OBJECTIFS 1.1 ET 1.2 DE L'ORIENTATION 1

La fiche de l'Objectif 1 "Généraliser les démarches stratégiques de planification pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050" devient une fiche "chapeau" comportant deux sous-fiches :

(12) Voir l'avis du CESER "Transition, transformation, mutation : comment maintenir et développer l'emploi en Bourgogne-Franche-Comté" concernant l'application de la loi Montagne de 2004 (<https://www.calameo.com/read/0030303804e06369f1dc0>).

- Objectif 1.1 "Engager un changement de modèle d'aménagement avec une première décennie de rupture (2021-fin 2030)".
- Objectif 1.2 "Poursuivre le développement des territoires dans la trajectoire du ZAN en mobilisant progressivement les leviers et outils disponibles (2031-2050)".

Ainsi, la Région a fait le choix de "découper" l'Objectif 1 du ZAN en se basant sur deux périodes de mise en application, 2021-fin 2030 et 2031-2050. Le CESER n'a pas vraiment de remarque sur ce choix, et sur le contenu des fiches, conforme à ce qui a été présenté au CESER par la Région en janvier 2024 dans le cadre de la préparation de son avis du 5 février. Néanmoins, les éléments rédactionnels p. 65 sur l'objectif "Redonner souffle et vitalité aux polarités du territoire avec le ZAN" sont à mettre en lien avec les remarques du CESER précédentes sur les polarités. De plus, il conviendrait peut-être de faire un renvoi explicite p. 65 à l'Axe 2, Orientation 6, Objectif 23 "Renforcer le caractère multipolaire de la région en s'appuyant sur les armatures territoriales et le réseau de polarité qui les composent", p. 188, nouvellement rédigé afin que le lecteur puisse facilement s'y reporter pour tous les détails.

SUR L'ACCOMPAGNEMENT DU ZAN ET L'OFFRE D'INGÉNIERIE DU CONSEIL RÉGIONAL

Dans son avis du 5 février 2024, le CESER avait insisté sur l'importance d'adopter une approche plus qualitative de la mise en œuvre du ZAN via notamment l'enjeu essentiel de l'accompagnement des territoires, et plus particulièrement des maires dont un certain nombre se sentent seuls face au déploiement de cette loi. **À ce stade, le CESER souligne le manque de clarté de la Région sur les éléments d'accompagnement du Conseil régional adressés aux TSF pour la mise en œuvre du ZAN.** Il faut "jongler" entre les engagements de la Région (p. 59, p. 65 et 68) et les mesures d'accompagnement contenues dans le fascicule des règles (p. 14, p. 22 et 23) sans même parler du "Document de mise en œuvre" déjà évoqué précédemment. Les éléments ne sont pas identiques d'un document à l'autre, ou n'ont pas le même degré de précision. **La compréhension globale de la stratégie d'accompagnement que la Région compte développer dans le cadre de la mise en œuvre du ZAN paraît donc à la lecture de ces documents très difficile. Pour le CESER, il conviendrait que la Région harmonise/précise ces éléments dans le rapport d'objectifs, et indique quelle différence est faite entre ces éléments et ceux contenus dans le fascicule des règles.**

Plus particulièrement, et en lien avec les éléments déjà évoqués plus haut sur l'accompagnement par la Région (p. 50 et 51 du rapport d'objectifs), le CESER souligne que les engagements de la Région dans ses deux Objectifs 1.1 (p. 65) et 1.2 (p. 68) consistent en "*une offre d'ingénierie renouvelée (enveloppe urbaine et accompagnement armature et polarités)*". Pour le CESER, cela apparaît non seulement obscure mais surtout très mince. Que signifie une "*offre d'ingénierie renouvelée*" ? Qu'y a-t-il de concret derrière cette formule ? Y a-t-il par exemple une révision à venir du règlement d'intervention régional 30.14 "Ingénierie des territoires de projets (postes)" financé actuellement par la Région dans le cadre de sa politique de contractualisation territoriale (TEA) pour 2022-2028 ?

Le CESER estime nécessaire de définir précisément la nature de cette offre d'ingénierie et d'expliquer en quoi il s'agit d'une offre nouvelle qui évite les doublons (ex : mesures déjà portées par d'autres acteurs régionaux ; agence technique départementale).

De plus, intégrée à la Règle n° 2 du fascicule des règles, l'unique et nouvelle référence aux "Mesures d'accompagnement" dispose : "*Une offre de service portée par la Région, s'appuyant sur l'armature de l'étude de l'ANCT pour aider les territoires à identifier les polarités du territoire et à s'appuyer en partie sur l'évolution du poids des polarités au sein de leur bassin de vie identifiées par les territoires pour décliner leur armature territoriale.*" Le CESER s'interroge sur cette "*offre de service*". Le rapport d'objectifs évoque, lui, p. 59, le Réseau "Transformons nos modèles d'aménagement !" (TMA)¹³. Y a-t-il un lien entre les deux ? De plus, le TMA mériterait d'être détaillé p. 59. Le CESER souligne d'ailleurs combien les informations publiques existantes sur l'activité de ce réseau sont difficiles à trouver, ce qui est regrettable.

La Règle n° 4 du fascicule des règles comprend quant à elle 9 mesures d'accompagnement dont une, toute nouvelle : "*Une offre d'ingénierie régionale à destination des territoires porteurs*

(13) Ce nouveau réseau lancé en 2023 est issu de la fusion du réseau SCot-PLUi et du Club PLUi. Le réseau s'adresse aux personnes en charge de la planification, de l'urbanisme ou des opérations d'aménagements et d'équipements des collectivités et de leurs groupements ainsi qu'aux partenaires de l'aménagement et de l'urbanisme. Animé par la Région et la DREAL, le réseau propose ses actions en partenariat avec les trois agences d'urbanisme de la région, les CAUE 21 et 25, l'EPF, le Cerema et les DDT.

de documents de planification (SCoT et PLUi) : accompagnement à la définition des enveloppes urbaines et des armatures territoriales". Cette "offre d'ingénierie régionale" correspond-elle à l'"offre de service" évoquée ci-dessus ? De plus, la mesure d'accompagnement sur le "réseau régional sur la connaissance de la consommation de l'espace" correspond-elle au "ROCER"¹⁴? Si oui, il conviendrait de le préciser. À ce titre, **le CESER estime que le ROCER aurait mérité un développement dans le rapport d'objectifs (p. 59)**, tel que bien précisé p.31 du fascicule des règles (et si tant est qu'il joue encore un vrai rôle). De plus, dans quelle mesure y aura-t-il complémentarité entre le ROCER et l'OFER ?

Toujours concernant cette Règle n°4, la Région ne peut pas laisser les TSF seuls face à sa mise en œuvre. Cela commence par ce SRADDET lui-même (et ses nombreuses annexes) qui ne doit pas être juste un schéma mais bien un outil au service de ces territoires notamment dans le cadre des documents d'urbanisme existants ou à venir. De fait, **sa mise en œuvre doit s'éloigner autant que possible du jargonage et s'engager dans une véritable démarche de simplification et de vulgarisation pour rendre accessibles, lisibles, compréhensibles ses attendus et les moyens d'y parvenir. Sa mise en œuvre doit impérativement éviter le piège de n'être qu'une affaire de spécialistes empêchant son appropriation et risquant finalement de donner une coloration anti-démocratique à son application locale.** Notons par ailleurs que **cette responsabilité ne pèse pas que sur la Région. Elle pèse aussi sur les 35 TSF qui devront également faire preuve de pédagogie dans la mise en œuvre du ZAN** tant à destination des élus de leurs communes que des populations. De plus, l'application du ZAN entraînera des conséquences visibles sur le quotidien des populations et des entreprises. Cela nécessite donc la mise en capacité des acteurs, quels qu'ils soient, d'analyser ses impacts au niveau des documents d'urbanisme, au regard des objectifs fixés, et tout particulièrement pour les villes moyennes des TSF. Pour cela, la Région devrait pouvoir fournir aux 35 TSF des outils pédagogiques (ex : recours à des schémas figuratifs d'impact du ZAN sur chaque TSF) qui contribueraient à la qualification des sols et des espaces s'inscrivant dans le cadre de cette définition des enveloppes urbaines et des armatures territoriales dans laquelle ces TSF vont devoir s'engager via leurs documents d'urbanisme avec des conséquences pour chacune de leur commune.

Le CESER s'interroge également tout particulièrement sur la mesure d'accompagnement de la Règle n°4 "Soutenir au niveau régional des postes d'ingénierie dédiés à la planification et à l'urbanisme selon les politiques territoriales en vigueur." Est-ce cela l'"offre d'ingénierie renouvelée" ?

Enfin, le CESER regrette que la thématique de la sobriété foncière ne figure pas au rang des thématiques de contractualisation 2022-2028 ce qui aurait rendu d'autant plus intéressante et cohérente la sélection de cette maille dans la définition des TSF. Pour le CESER, la Région devrait y penser pour la prochaine étape de contractualisation territoriale.

En conclusion sur ce point, le CESER peut comprendre que la Région se soit d'abord focalisée sur le chantier d'ampleur considérable que représentait la définition de la territorialisation du ZAN. Mais le CESER le rappelle une nouvelle fois : **sans un accompagnement régional structuré et une offre régionale technique d'ingénierie, les objectifs du SRADDET sur le ZAN resteront des vœux pieux. Le CESER préconise que la Région définisse, dès maintenant et en parallèle de cette procédure de modification du SRADDET, une feuille de route régionale d'accompagnement des TSF à la mise en œuvre du ZAN, et un mode d'emploi détaillant l'ensemble des outils et acteurs clés existants aujourd'hui en BFC pour venir soutenir la démarche de mise en œuvre.**

SUR LE RENFORCEMENT DES POLARITÉS DE LA RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

• Polarités et ZAN (Objectif 1.1)

Dans la liste des objectifs assignés à l'Objectif 1.1, le CESER souligne l'objectif visant à "redonner souffle et vitalité aux polarités du territoire avec le ZAN" (p.65) avec les éléments suivants : "Les études conduites en 2019 par le réseau des agences d'urbanisme soulignent sans ambiguïté l'affaiblissement général des polarités de la région, et ce quelles que soient leurs tailles. 66% des 108 polarités de la région (hors Dijon et Besançon) sont fragilisées au regard de leurs fonctions résidentielles, économiques et servicielles. (...) Ce constat est problématique pour l'ensemble des territoires. Les logiques à l'œuvre de périurbanisation et d'éparpillement urbain appauvrissent les polarités qui peinent à jouer leur rôle d'optimisation et d'organisation

(14) Réseau d'observation de la consommation des espaces en région.

des services. (...) Face à ce constat de déclin, le ZAN ne doit pas constituer une contrainte supplémentaire mais une opportunité de mieux dessiner les armatures territoriales et avec elles renforcer les polarités nécessaires aux rayonnement et dynamisme des territoires."

Mais cet enjeu de renforcement des polarités dépasse largement le seul sujet du ZAN. C'est tout l'objet de la refonte par la Région de l'Objectif 23 du SRADDET : "Renforcer le caractère multipolaire de la région en s'appuyant sur les armatures territoriales et le réseau de polarité qui les composent", p. 188. Ainsi, au-delà même du ZAN, le CESER souligne l'importance de cet objectif "mis à jour" par la Région dans le cadre de cette procédure de modification du SRADDET. Si cet objectif ne constitue pas une totale nouveauté, puisque déjà présent dans le SRADDET actuel, cette mise à jour renforce considérablement sa portée et lui confère une toute autre dimension via :

- La nouvelle rédaction de l'Objectif 23 dans le rapport d'objectifs.

- La nouvelle rédaction de la Règle n°2 du fascicule des règles.

Cela appelle plusieurs remarques.

Le CESER voit mal en quoi le ZAN va véritablement constituer une "opportunité de mieux dessiner les armatures territoriales et avec elles renforcer les polarités nécessaires aux rayonnement et dynamisme des territoires.". Il est bien noté que, "pour appuyer la stratégie de renforcement des polarités", le fascicule des règles, dans sa Règle n° 2, dispose qu'il est "recommandé de mettre en œuvre deux principes :

- La mutualisation de la garantie communale à l'échelle intercommunale afin d'endiguer les phénomènes de dépoliarisation et d'étalement urbain.

- L'affectation des hectares épargnés en raison de l'absence de prescription de documents d'urbanisme au 22/08/2026, prioritairement au bénéfice des polarités principales et intermédiaires des armatures territoriales, afin d'éviter leur dépoliarisation."

Or, le CESER rappelle que la mutualisation de la garantie communale à l'échelle intercommunale ne constitue pas une obligation mais juste une possibilité. Le CESER note d'ailleurs p. 192 du rapport d'objectifs : "la mise en œuvre de la mutualisation de la garantie communale à l'échelle intercommunale est **fortement encouragée**", et la Règle n°2 ne formule rien de plus qu'une recommandation.

De plus, on peut supposer que l'enveloppe foncière de la garantie communale non consommée en 2026 sera très faible, chaque commune ayant très probablement à cœur de s'engager par délibération dans la prescription d'un document d'urbanisme avant le 22 août 2026.

De fait, la question qui se pose est la suivante : de quels leviers disposent vraiment la Région ?

Sur le sujet de la garantie communale, **le CESER ne peut que souhaiter que les acteurs locaux, sur la base d'une évaluation précise des enjeux et d'un diagnostic partagé, s'accordent en bonne intelligence sur l'utilisation de cette réserve foncière** la mieux à même de contribuer au développement harmonieux et cohérent de leur territoire.

• Le renforcement des polarités comme enjeu de développement de la Bourgogne-Franche-Comté (Objectif 23)

SUR LA FORME

Sur la forme, le CESER souligne à quel point la lecture du document et la compréhension de cet enjeu du renforcement des polarités sont difficiles à cause notamment de la multiplication des expressions utilisées pour qualifier/identifier l'armature territoriale régionale (villes/petites villes/ grandes villes/ villes moyennes/grandes agglomérations régionales ; polarités/grandes polarités régionales/polarités structurantes/polarités principales/polarités intermédiaires/polarités de proximité ; pôles intermédiaires/pôles structurants/pôles de proximité). **Là encore, une simplification rédactionnelle et une harmonisation des termes utilisés serait utile** (p. 65 et p. 188 à 192). Pour ce faire, le CESER trouverait notamment utile d'intégrer l'ensemble des éléments de diagnostic sur la faiblesse de l'armature territoriale régionale dans l'état des lieux synthétique. **De plus, l'ensemble des éléments de définition des "polarités" p. 191 de "Une polarité est une commune..." à "Niveau 3..." devrait être remonté bien avant dans le document** (ex : dans l'état des lieux synthétique) **afin que la fiche de l'Objectif 23 se concentre exclusivement sur la définition de l'armature territoriale préconisée par la Région via les trois objectifs identifiés** (p. 189, 191 et 192).

En outre, **le CESER préconise que la Région mette à jour le "Document de mise en œuvre"**. Pour rappel, ce document, annexe du SRADDET, "constitue un mode d'emploi du SRADDET et une feuille de route des actions à engager." Notamment, il "apporte des précisions opérationnelles aux énoncés des objectifs et règles générales" et "il énonce les actions prévues ou envisagées

pour faciliter l'appropriation collective et la mise en œuvre effective du SRADDET." L'ensemble des nouveaux éléments en lien avec le ZAN et le renforcement des polarités justifient cette mise à jour qui permettrait d'apporter plus de clarté à nombre d'éléments (accompagnement, ingénierie, rôle des différents réseaux/observatoires - ROCER, TMA, OFER...).

Sur le fonds, le CESER formule plusieurs remarques.

L'ENJEU DES MOBILITÉS

D'abord, le CESER trouve tout à fait cohérent d'affirmer qu'il est plus structurant de regrouper sur une polarité, au nom d'une stratégie territoriale structurée et partagée localement, la majorité des services (ex : Poste, collège, pompiers...) plutôt que de favoriser leur éparpillement chaotique sur le territoire. Cela favorise également une rationalisation des déplacements faits par les populations pour y accéder conforme à l'enjeu de sobriété indispensable dans un contexte de changement climatique. Cela nécessite bien sûr que les élus locaux se mettent autour d'une table pour s'entendre sur de tels sujets. Pour le CESER, cela pose une question essentielle : à partir du moment où se pose la question de centraliser un certain nombre de services (publics ou privés) sur une polarité, l'enjeu de l'accès des populations des villages environnants à cette polarité doit impérativement se poser en même temps (ex : services de santé). Cela pose donc aussi la question de l'utilisation de la voiture individuelle thermique dans une région très rurale. Le CESER sait que le thème de l'intermodalité et du développement des transports de personnes fait partie du SRADDET¹⁵. Néanmoins, **le CESER tient à le réaffirmer : il n'y aura aucun renforcement de l'armature territoriale de la région Bourgogne-Franche-Comté via le développement de ses polarités sans la mise en place d'une politique ambitieuse et innovante visant un maillage cohérent du territoire en transports durables, adaptée au caractère rural très marqué de la région.** Le CESER rappelle qu'il s'agissait déjà d'un point soulevé dans son avis sur le projet de SRADDET en juin 2019 sur le renforcement du caractère multipolaire de la région¹⁶. Le CESER rappelle également sa réflexion menée fin 2023 sur les mobilités en zone rurale.

De plus, pour le CESER, les questions d'habitat et de transport rejoignent clairement l'objectif de sobriété foncière. En effet, si on parvient, grâce à un maillage cohérent de transports durables, à maintenir dans leurs logements les habitants des petites villes et villages, il sera moins nécessaire de construire des logements ailleurs et notamment en agglomération. Il y a aujourd'hui dans les agglomérations un habitat "contraint" pour des familles qui préféreraient habiter à la campagne mais qui ne le font pas à cause du manque de transport. C'est ce qui explique, pour une part, dans les petites villes dont le centre se dévitalise, l'abandon des logements vieillissants au profit de lotissements. Le développement d'une offre structurante de transport sur l'ensemble du territoire, ira donc forcément dans le sens de la sobriété foncière car cela impactera, en l'amoindrissant, la demande de construction de logements neufs.

Ainsi, si cet objectif de renforcement des polarités a été fortement mis à jour à l'occasion du ZAN, le CESER tient à rappeler que ce n'est pas simplement la mise en œuvre du ZAN qui doit permettre de travailler au renforcement des polarités de la région. En effet, il s'agit d'un enjeu bien plus large de développement et d'attractivité du territoire régional qui ouvre des questions liées aux mobilités, à l'habitat, au développement du numérique... Autant de champs que traitent déjà le SRADDET mais qui demanderaient sûrement à être nouvellement étudiés dans le cadre de la mise en œuvre du ZAN.

LES TERRITOIRES EN DEHORS DES POLARITÉS

Le CESER a bien compris que, pour ce SRADDET modifié, le développement et l'attractivité future de la région passeront par son armature urbaine avec *"une nécessaire consolidation de ce maillage par le biais des villes qui le compose."* (p.188) ce qui amène à *"prioriser le développement"* sur ces polarités (p.192). Le fascicule des règles est clair en la matière via les compléments apportés à la Règle n° 2 : *"Les choix du développement territorial de demain doivent permettre de renforcer, voire rééquilibrer les polarités principales et intermédiaires des armatures territoriales afin d'accompagner la trajectoire ZAN."* Pour cela, les documents de planification *"identifient les polarités de leur territoire et **priorisent le développement sur les polarités principales et intermédiaires** de leur armature territoriale afin d'accompagner*

(15) Cf. Objectif 20 "Adapter le réseau d'infrastructures aux besoins des usagers" et 21 "Garantir la mobilité durable partout et pour tous, avec le bon moyen de transport, au bon endroit, au bon moment".

(16) Le CESER recommandait de 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).

la trajectoire ZAN et de s'engager dans un rééquilibrage au profit de ces polarités." De plus, "la priorisation du développement au bénéfice des polarités principales et intermédiaires des armatures territoriales s'envisage tant pour répondre au projet démographique du territoire qu'aux besoins en logements qui en découlent." Pour ce faire, la Région propose "une structuration régionale de référence ainsi qu'un socle de principes communs pour décliner localement l'armature régionale selon les spécificités de chacun, dont la méthode de définition est rappelée dans la fiche objectif 23." Le CESER souligne que la carte des polarités de la Région est intégrée au fascicule des règles, p. 12, lui conférant ainsi une portée prescriptive non négligeable.

Le CESER identifie bien les 3 niveaux de polarités mis en lumière par la Région pour qualifier l'armature territoriale : principal, intermédiaire et de proximité. Mais le CESER note aussi que la Région évoque p.192 "les autres types de communes" et notamment les "communes rurales". Pour le CESER, la seule lecture de cet Objectif 23 modifié peut laisser à penser que l'importance des territoires ruraux est oubliée, voire niée, par la Région et que seul le développement urbain (quel que soit sa taille) constitue la planche de salut pour les populations de la BFC. Néanmoins, le CESER sait que l'Objectif 26 vise à "Valoriser les potentiels des ruralités". Cet Objectif 26 ne fait cependant l'objet d'aucune mise à jour dans le cadre de cette modification du SRADDET.

De fait, **le CESER s'interroge sur le risque d'un possible déséquilibre entre développement de l'armature urbaine régionale (via la priorisation du développement sur les polarités principales et intermédiaires comme évoqué ci-dessus) et développement rural.** Rappelons une nouvelle fois que la région BFC est la plus rurale de France ce qui amène des questionnements très spécifiques en termes de développement et d'attractivité. Car, si le développement des polarités peut constituer un choix cohérent aujourd'hui pour la région, il n'en reste pas moins que cette priorisation va fondamentalement se faire "au détriment de", c'est-à-dire au détriment des territoires déjà les plus affaiblis, les plus dévitalisés et notamment tous ces villages ruraux dont les populations auront encore plus le sentiment d'être abandonnées par les acteurs publics. Or, on sait à quel point ce sentiment d'abandon des populations rurales de la région peut entraîner des réflexes de défense qui peuvent prendre bien des visages.

Encore une fois, l'enjeu de l'accès (physique ou numérique) de ces populations, hors usage de la voiture individuelle, devra prendre une dimension éminemment centrale dans toutes les réflexions qui vont être menées en la matière par les acteurs publics dans une ampleur qu'un certain nombre d'entre eux peinent encore à véritablement mesurer. Cela nécessitera également sans doute à encore travailler à lever les freins d'une partie des populations à l'utilisation des transports en commun.

Quoi qu'il en soit, les acteurs publics doivent prendre conscience que l'enjeu de "l'accès" tend à remplacer l'enjeu du "maintien". Le ZAN doit constituer une opportunité pour repenser l'ensemble de ces sujets notamment pour les territoires ruraux. Ainsi, **pour le CESER, ce sujet de l'avenir des mobilités en BFC, loin d'être nouveau, mériterait assurément une réflexion renouvelée de la part de la Région à la lumière du ZAN et de l'enjeu de renforcement de la polarisation du territoire régional.**

SUR LA COMPATIBILITÉ DU ZAN AVEC LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

• Vers quel modèle de développement économique à l'ère du ZAN ?

L'enjeu est de définir le modèle de développement économique souhaité pour la Bourgogne-Franche-Comté en étant particulièrement vigilant aux impacts des objectifs ZAN sur l'économie régionale et sur les dynamiques entrepreneuriales.

Faut-il rappeler qu'en France, seuls 15 à 20% des zones d'activité sont bâties, contre 40%, par exemple, aux Pays-Bas. Il serait donc possible de multiplier facilement le bâti par deux, voire, à l'extrême, par dix, en construisant des éléments en hauteur¹⁷.

À ce titre, **le CESER préconise un modèle qui favorise l'ancrage territorial des entreprises, enjeu de développement durable pour construire des chaînes de valeur économiquement viables et respectueuses des citoyens et de l'environnement.**¹⁸ Ce modèle de développement doit permettre de :

(17) Pierre-Cécil Brasseur, directeur associé de Synopter, cabinet de conseil.

(18) Cf. autosaisine du CESER BFC "Gouvernance et financement des entreprises : comment garder la main régionalement ?" (2020).

(19) Ibid.

- Conserver la valeur ajoutée en Bourgogne-Franche-Comté.
- Réindustrialiser les territoires, en développant ou en créant de nouvelles activités industrielles, voire en relocalisant, afin de maîtriser le potentiel productif régional et les compétences.
- Structurer les filières et favoriser la prise en compte des intérêts du territoire et des filières dans les décisions des acteurs économiques, et dans une logique de RSE¹⁹.
- Accompagner le développement et la croissance des PME.
- Réinvestir l'enjeu du développement d'activités économiques dans les centres-bourgs.
- Intensifier les zones d'activités déjà existantes.

Le CESER préconise d'initier une réflexion régionale afin de mobiliser les acteurs économiques et financiers et les élus locaux sur ces enjeux qui ne sont pas suffisamment pris en compte.

• Sur les friches industrielles

Concernant l'utilisation du foncier, le CESER salue la réflexion menée par la Région sur les friches industrielles. Pour le CESER, l'accent doit en effet être mis sur la réhabilitation des friches : industrielles, militaires, ferroviaires... S'il a été souligné que les friches industrielles sont souvent localisées en milieu urbain, ce qui rend difficile l'acceptation de nouvelles implantations du même type, d'autres destinations peuvent être envisageables (ex : habitat, renaturation). Mais le problème peut alors se poser de la dépollution des sites, parfois complexe et coûteuse. **Les aides octroyées dans ce domaine seront précieuses afin de rendre possible le recyclage des friches et la transformation du foncier d'ores et déjà artificialisé à condition qu'il s'agisse de projets durables intégrant l'esprit du SRADDET**, c'est-à-dire excluant notamment les projets motivés par la simple opportunité et/ou la seule recherche de plus-value foncière.

3. Sur le volet "Logistique"

Les activités logistiques constituent un enjeu majeur en matière de développement d'activités économiques de proximité et d'aménagement du territoire. Leur implantation exige d'une part de grandes superficies accessibles, et interroge d'autre part les modalités d'approvisionnement et de distribution liées au "dernier kilomètre".²⁰

Il existe actuellement **plusieurs modèles** de plateformes logistiques reposant sur des **finalités très différentes**, ce qui questionne le modèle d'aménagement du territoire à privilégier en Bourgogne-Franche-Comté.

Il faut souligner à cet égard la différence entre les plateformes privées et celles développées par les pouvoirs publics. Les développeurs privés recherchent des terrains peu onéreux, donc le plus souvent des localisations excentrées. À l'inverse, les pouvoirs publics peuvent, sur la base d'objectifs d'aménagement du territoire évitant l'étalement urbain, favoriser des implantations logistiques plus proches des centres et mieux intégrées.

Il semble que les EPCI²¹ mettent aujourd'hui un frein aux projets de plateforme logistique, projets très consommateurs de foncier et peu créateurs d'emplois.

Rappelons que la SNCF est le plus grand propriétaire foncier de France. Cette entreprise possède des friches susceptibles d'accueillir des implantations logistiques. On peut citer également la Poste, qui détient des surfaces importantes à visée logistique. Concernant l'implantation de sites logistiques, **il conviendrait donc d'utiliser en priorité les espaces interstitiels dont disposent des zones d'activités économiques/commerciales souvent loin d'être remplies plutôt que de rogner sans cesse sur les terres agricoles.**

Il est évidemment souhaitable de favoriser la qualité environnementale des implantations logistiques, et nécessaire d'organiser le flux des marchandises. Il convient aussi de préserver les zones en arrière des ports. Ces dernières peuvent permettre de développer des solutions logistiques. Il faudrait également encourager le ferroulage pour l'ensemble des flux de marchandises.

En Bourgogne-Franche-Comté, les **enjeux** sont les suivants :

- La capacité du SRADDET à pouvoir identifier précisément les lieux d'implantation des activités logistiques.
- La capacité du SRADDET à s'appuyer sur les polarités, en lien avec l'Objectif n°23 qui prévoit de renforcer le caractère multipolaire de la région en s'appuyant sur les armatures territoriales et le réseau de polarités qui les compose ; en effet, les activités logistiques peuvent être structurantes pour les villes de petite/moyenne taille.

(20) Dernier kilomètre : dernier segment de la chaîne de livraison d'une commande, depuis un centre de distribution ou un magasin, jusqu'au client final.

(21) Établissement public de coopération intercommunale.

- La manière de repenser les zones d'activités commerciales, les commerces de centre-ville, les dessertes routières, en lien avec les objectifs ZAN puisque les plateformes logistiques sont très consommatrices de surfaces.
- La capacité des plateformes logistiques à créer des emplois et à maintenir la valeur ajoutée, au niveau local.

Le CESER préconise de lancer une réflexion spécifique sur la question "logistique" avec les parties prenantes (CCI, entreprises, syndicats de commerçants, élus locaux, commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers...).

Enfin, après le vote intervenu au Parlement européen le 12 mars 2024 autorisant la circulation de "méga-camions" sur le territoire de l'Union européenne, le CESER rappelle que la question de la logistique doit non seulement s'entendre au regard des infrastructures (question du foncier) mais doit également être pensée à l'aune des modalités et aménagements de transport, dans un objectif de réduction des distances parcourues et d'émissions de CO₂ issues de modes de déplacement non-décarbonés. Cet impératif oblige à poser nécessairement la question de la réduction des trafics. **On déplore cependant le manque d'alignement entre les réflexions menées, l'acceptation publique, la traduction politique et les conséquences écologiques.**

Quelques questions pour terminer :

- Un inventaire des surfaces logistiques déjà mobilisées a-t-il été fait en Région ?
- Qu'en est-il du travail effectué en 2022 lors des ateliers sur les innovations logistiques, l'aménagement logistique, la multimodalité (Conférence régionale de la logistique) ?
- Quelle sera la compatibilité de la mise à disposition de nouvelles surfaces foncières logistique avec le ZAN ?

4. Sur le volet "Déchets"

Le CESER a déjà produit plusieurs travaux notables sur les déchets avec sa contribution au PRPGD du 25 juin 2019 et le rapport "La réduction des déchets en BFC : est-ce possible ?" de décembre 2020. Les modifications du SRADDET concernent principalement des mises à jour réglementaires notamment en termes d'objectifs à atteindre (ex : déchets d'activités économiques, biodéchets, plastiques). En effet, la Loi AGECE renforce les ambitions nationales en matière de prévention, réduction et valorisation des déchets et le SRADDET doit donc aller plus loin dans ces objectifs.

De plus, l'objectif est d'assurer d'ici 2035 la valorisation énergétique d'au moins 70% des déchets résiduels, c'est-à-dire des déchets destinés à l'élimination (déchets ménages + économiques), ne pouvant faire l'objet d'une valorisation matière, plutôt que de les destiner à l'enfouissement. Dans ce cadre, cette modification du SRADDET permet notamment d'apporter des précisions relatives à la production de Combustibles solide de récupération (CSR) et d'introduire une nouvelle règle sur ce point (Règle n° 34.1). Le CESER s'est peu penché sur le sujet de la valorisation énergétique des déchets et encore moins sur celui des CSR. Néanmoins, **le CESER regrette qu'on favorise aujourd'hui le développement des CSR et qu'on ne favorise pas plutôt l'implantation d'unités industrielles de recyclage des plastiques qui permettrait par exemple d'alimenter les besoins importants en plastique des industries de la région.** Le CESER salue néanmoins la précision suivante apportée dans la rédaction de cette règle : *"Pour finir le SRADDET rappelle que la préparation de CSR à partir de déchets pour valorisation énergétique doit être une solution qui vient à la suite des actions de prévention et de valorisation matière (en complémentarité). En aucun cas la valorisation énergétique des déchets ne doit empêcher l'atteinte des objectifs de prévention et de valorisation matière des déchets."*

Enfin, le CESER souligne que la façon de traiter la collecte et le transport des fermentescibles par petit tonnage ne paraît pas cohérente avec la stratégie nationale bas carbone et les objectifs de diminution des GES.

Vote du CESER : adoptée à l'unanimité.

Déclarations

Didier Roux, au nom de la CFDT

L'artificialisation des sols renforce et accélère les effets du dérèglement climatique tout en augmentant notre vulnérabilité collective. Un autre développement territorial est possible, qui part de l'existant et des dynamiques démographiques et économiques réelles et non fantasmées.

Les questions de fond pour la CFDT sont : quel projet de société guide les objectifs du ZAN ? Que signifie vivre en Bourgogne-Franche-Comté en 2050 ? Où vit-on, où travaille-t-on, comment se déplace-t-on et consomme-t-on ? Nous devons passer d'une vision du sol foncier à une vision du sol vivant. Il ne s'agit pas de se sacrifier pour le concept planète mais de transformer nos modes de vie pour rendre la terre encore habitable pour nous-même, nos enfants et nos petits-enfants ?

Cette contribution du CESER s'inscrit dans l'orientation principale de la mandature sur la transition écologique. Et la CFDT soutient cette affirmation centrale de l'avis : "Si catastrophe il y a, elle est d'abord dans le désastre écologique et dans les conséquences dramatiques du changement climatique auxquels la sobriété foncière contribue à apporter des solutions." C'est cette phrase qui engage le travail et en la votant nous nous engageons comme conseillers à agir collectivement.

Cet avis aurait mérité une meilleure mise en valeur des préconisations. Quelques points nécessitent débat et nous les soulignons.

Sur les mailles de territorialisation, l'avis affirme que : "la Région devrait être moteur pour dynamiser ces questions au niveau local/intercommunal. Pour le CESER, une étude d'impact sur le moyen/long terme gagnerait à être engagée afin d'anticiper et préparer les réponses à apporter sur l'habitat". Cette étude d'impact existe, il y est fait référence dans le document méthodologique mais le Conseil régional ne la communique pas. La construction du tableau final s'est faite nous dit-on sur des critères objectifs mais que personne ne connaît. Aujourd'hui nous n'avons aucun état des lieux sérieux. Ce tableau final nous donne le résultat de l'application de ces critères qui sont des choix politiques. Cette opacité empêche de connaître le réel, instille le doute, et ne rend pas vivants la démocratie et le débat.

Sur la question du renforcement des polarités/centralités l'avis écrit : "D'abord, le CESER trouve tout à fait cohérent d'affirmer qu'il est plus structurant de regrouper sur une polarité, au nom d'une stratégie territoriale structurée et partagée localement, la majorité des services plutôt que de favoriser leur éparpillement chaotique sur le territoire" et il préconise "la mise en place d'une politique ambitieuse et innovante visant un maillage cohérent du territoire en transports durables, adapté au caractère rural très

marqué de la région". La CFDT partage cette ambition. Il y a là un travail de fond à engager par notre assemblée, travail initié en particulier par l'avis sur les déplacements des jeunes en milieu rural adopté en décembre dernier.

Mais quelques lignes plus loin on trouve cette affirmation totalement contradictoire : "il n'en reste pas moins que cette priorisation va fondamentalement se faire "au détriment de", c'est-à-dire au détriment des territoires déjà les plus affaiblis, les plus dévitalisés et notamment tous ces villages ruraux". D'abord, il faut choisir entre ces deux assertions. Et au fond, on ne peut entrer dans ce débat par une opposition caricaturale entre "urbain riche" contre "rural pauvre". Toutes les études montrent que les ruralités et les territoires urbains (en leur sein même) sont très divers dans notre région (il serait d'ailleurs intéressant que le CESER s'approprie ces réalités). L'INSEE a d'ailleurs abandonné cette désignation de rural pour des classements un peu plus nuancés.

Les quelques chiffres connus sont particulièrement préoccupants et démontrent que la dynamique d'artificialisation des sols est quatre fois plus rapide que l'évolution de la population et concentrée dans les zones où la demande de logement est la plus faible. Les territoires de la région qui ont artificialisé proportionnellement le plus de terres sont ceux qui ont perdu le plus d'habitants. Ainsi au nom de la défense de la "ruralité" on veut poursuivre ce qui l'a vidée ces dernières décennies.

L'avis pointe l'absence totale de modalité de gouvernance du SRADDET et nous ajoutons de la gouvernance des territoires de sobriété foncière. Comment vont se faire les arbitrages entre EPCI et même entre communes ? Le Conseil régional ne prend pas ses responsabilités d'accompagnement et d'arbitrage au final. On risque bien de voir des inégalités se créer au niveau du "territoire de sobriété foncière".

Sur l'accompagnement du ZAN et l'offre d'ingénierie du Conseil régional ; il y a là un vrai enjeu qui dépasse le ZAN. Lors du travail de classement des préconisations de la dernière mandature, il en ressortait cinq grandes orientations dont cet enjeu de l'accompagnement.

Enfin concernant "l'habitat social, la possibilité de construire des logements sociaux sur d'anciennes friches industrielles peut générer de beaux projets et permet d'utiliser des grands espaces mais les frais de dépollution inhérents viennent renchérir les coûts d'opération" nous dit l'avis. Nous nous posons quelques questions : Pourquoi des logements sociaux ? Si les plus aisés n'en veulent pas, les plus pauvres s'en contenteront-ils ? Qui doit payer la pollution générée par les entreprises ? Doit-on appliquer le principe très à la mode ces derniers temps : "Tu casses, tu ré pares" ? Avec cette contribution, le CESER s'inscrit dans sa mission de fond, il reste encore à beaucoup travailler cet enjeu majeur. C'est dans cette perspective d'avenir et avec ces remarques que la CFDT votera cet avis.

Guy Zima, au nom de la CGT

Comme dans toute décision déléguée ou décentralisée à une collectivité territoriale infra, la question dimensionnante est celle du paradigme général, du cadre fixé par l'autorité concédante. Le SRADDET est l'exemple type de ce questionnement avec un schéma à prescriptivité certes, mais à prescriptivité limitée et très encadrée.

Les enjeux d'intégration du ZAN sont victimes des attermoissements successifs du législateur et des textes modifiés qui ont amené des débats nouveaux poussant à des comportements moins collectifs et plus individuels des collectivités infra concernées. Le débat toujours utile doit néanmoins tenir compte des données intangibles pour la préservation de la vie sur notre planète et des choix que cela impose.

C'est en ce sens que, à ne vouloir froisser personne, on ne met pas en cohérence objectifs, moyens (principalement financiers) et règles pour y parvenir. Pour exemple, mais loin de l'exhaustivité, sur les transports et la logistique, premiers contributeurs de gaz à effet de serre, mais aussi grands consommateurs de surfaces artificialisées, il y aurait moyen de légiférer, réglementer nationalement plutôt que de laisser localement métropoles et autres EPCI rivaliser pour attirer, au nom du développement de l'activité économique, sans moyen d'imposer la multimodalité et le report modal des approvisionnements et des flux générés par exemple.

Bref sans cadre clair, valant pour tous, l'atteinte des objectifs est plus que compromise et discrédite les annonces et les efforts faits par ailleurs.

Dans ce cadre si peu ou si mal défini, la Région fait au mieux de ce que la loi lui confie par des concertations locales et l'avis du CESER présenté reprend ces échanges et leurs traductions dans le SRADDET.

Sous la réserve de ces remarques la CGT votera l'avis présenté.

Jean-Philippe Lefèvre, en tant que personnalité qualifiée

Chers collègues,

Il me semble que notre contribution est parfois contradictoire entre l'intérêt que nous portons au développement des territoires ruraux et les limites à apporter à l'armature urbaine. Mais après tout c'est sans doute le cas du SRADDET. Il faut marcher sur le fil du rasoir.

Notre contribution ne me semble pas mettre suffisamment en lumière les bornes apportées au développement économique et démographique des territoires ruraux, ces périphéries géographiques en souffrance.

Les territoires qui ont peu ou pas consommé d'espaces dans la période 2011-2020, par manque de volonté ou manque d'opportunité ne pourront donc pas, si une opération nouvelle se présente, consommer des hectares nouveaux... 0 ha % par 50=0 ha !

La "renaturation" susceptible de permettre la récupération d'espaces est un atout essentiellement pour les métropoles et les grandes villes. Quand on possède d'importantes réserves foncières : friches industrielles, emprises militaires ou de la SNCF en déshérence ; quand on installe des voies "Tram" végétalisées ; il est plus simple de retrouver un peu d'espaces propres à être artificialisés.

Dans ces deux cas, nous arrosons là où il pleut déjà.

Il me semble que notre contribution n'interroge pas assez l'information donnée par la Région, non pas sur les critères de calcul du taux d'effort respectifs des différents territoires partenaires, mais bien sur les modalités du calcul. Ainsi qu'en est-il de la prise en compte de la circulaire Béchu de janvier 2024, quant à la prise en compte des terrains consommés ou plus encore, envisagés d'être consommés, par les ZAC entre 2011 et 2020 ?

Notre contribution invite à un meilleur usage des "dents creuses" afin de répondre aux besoins de logements, pour autant le ZAN a déjà fait son office. Le prix du m² a explosé.

Enfin, je veux défendre le souci que nous devons avoir de solliciter nos collègues des CODEV de BFC quant à nos avis ou contributions. J'imagine que cela a été fait dans la mandature précédente. Cela donnerait plus de poids à notre travail en nous ancrant dans les territoires. Nous pourrions alors confirmer nos propos ou les nuancer avec des exemples précis. Notre échange sur le dispositif ZAN y aurait gagné.

Je vous remercie pour votre écoute.



Conseil économique, social et environnemental

Site de Besançon

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

Site de Dijon

17 boulevard de la Trémouille | CS23502 | 21035 Dijon cedex



www.ceser.bourgognefranchecomte.fr