



# **Les conditions de réussite d'un projet de fusion entre les Régions Bourgogne et Franche-Comté**

Septembre 2014

# sommaire

Avant-propos	3
Le contexte du projet de fusion	4
La vision du CESE de Franche-Comté	8
Les conditions de la réussite	11
Axe 1 - Imaginer un Projet pour une région Bourgogne Franche-Comté	12
Axe 2 - Disposer de préalables méthodologiques	14
Axe 3 - Animer les politiques publiques sur le territoire	17
Conclusion	21

## Avant-propos

Le 19 mai 2014, les deux assemblées consultatives régionales ont été sollicitées par les présidents des Conseils régionaux de Bourgogne et de Franche-Comté, afin qu'elles puissent formuler des propositions sur les conditions de réussite d'un rapprochement entre les deux Régions. La lettre de saisine les invite à « *définir ensemble ce qui, tant en termes de méthode que de résultats, pourrait contribuer à la réussite d'un éventuel projet de fusion de nos deux Régions, au service du territoire et de ses habitants.* »

En préambule du présent avis, le CESE de Franche-Comté veut rappeler un point essentiel du processus en cours : si l'objectif poursuivi est bien une fusion administrative des deux collectivités territoriales, **il ne s'agirait en aucun cas de fondre les identités régionales dans un seul creuset et de gommer tout ce qui fait la singularité et la richesse des territoires.**

**Pour l'institution consultative comtoise, il convient donc d'identifier :**

- **ce qui peut unir pour être plus fort,**
- **ce qui fait utilement différence pour construire des complémentarités,**
- **les spécificités de chaque territoire à valoriser.**

Autrement dit, la feuille de route est l'harmonisation des politiques sur un territoire au périmètre redessiné, la nouvelle entité administrative accompagnant les territoires en fonction de leurs spécificités.

Dans les deux dernières décennies, les Conseils économiques, sociaux et environnementaux (CESE) de Franche-Comté et de Bourgogne ont collaboré à plusieurs reprises. Plusieurs travaux communs ont ainsi été menés, chacun d'eux visant à démontrer l'intérêt de coopérations renforcées entre les deux régions. Ces études conjointes ont porté sur divers secteurs : enseignement supérieur et recherche, tourisme culturel, transports. Un certain nombre de leurs recommandations ont été mises en œuvre, notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. À titre d'exemple, on peut citer :

- Le rapport de juin 2006 du CESE de Franche-Comté sur l'aéroport de Dole-Tavaux qui préconisait une coopération accrue et une meilleure complémentarité avec l'aéroport de Dijon-Longvic.
- Le rapport d'autosaisine de janvier 2007 intitulé « Bourgogne et Franche-Comté face à leur avenir » et auquel le CESE de Bourgogne a fait écho dans son rapport de novembre 2010 intitulé « La coopération interrégionale et la relation avec la Franche-Comté : un enjeu pour la Bourgogne ».

Pour conduire cette nouvelle collaboration, les deux CESE se sont réunis à plusieurs reprises afin d'échanger sur leurs approches respectives et définir des modalités de travail compatibles avec les délais requis pour répondre à la saisine. Leurs instances respectives ont validé une trame de réflexion commune et la constitution de groupes de travail sur des thématiques similaires. Elles sont convenues de porter le regard croisé des représentants de la société civile organisée des deux régions, sans focaliser sur les aspects techniques et politiques du dossier, chaque CESE régional témoignant de son identité et de sa sensibilité.

**Ce rapport a été adopté à la majorité des suffrages exprimés - 56 pour, 6 contre (CGT), 1 abstention (FSU) - lors de la séance plénière du mardi 30 septembre 2014.**

## LE CONTEXTE DU PROJET DE FUSION



### Le contexte institutionnel national

Un cap a été fixé par le Président de la République : « Réformer les territoires pour réformer la France ». Le rapprochement entre la Bourgogne et la Franche-Comté s'inscrit dans le projet de réduire le nombre des Régions à 13 en métropole (au lieu de 22).

Les deux présidents des Régions de Bourgogne et de Franche-Comté ont anticipé cette réforme puisque, dès le mois d'avril 2014, ils ont affirmé avec volontarisme, sur la base des nombreux partenariats déjà existants entre les deux Régions, leur projet de rapprocher les deux territoires.

Le 23 juillet, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi relatif à la délimitation des Régions (dit « petite loi ») qui ramène de 22 à 13 le nombre des Régions de métropole et acte le regroupement des Régions Bourgogne et Franche-Comté dans « tous leurs droits et obligations » (article 1 bis du Code général des collectivités territoriales).

**Lors de la réunion plénière du 24 juin 2014, les membres du CESE de Franche-Comté se sont exprimés sur la réforme engagée, ses contours et son rythme. Ils ont souligné :**

*Sur la forme :*

- **Le caractère hâtif de la réforme : certes, il s'agit d'un sujet majeur qui mobilise la France depuis des décennies mais il n'a pas fait l'objet d'une consultation suffisante en amont.**
- **Le calendrier très (trop) serré.**

*Sur le fond :*

- **La dissociation entre deux projets de loi, l'un relatif au périmètre des Régions, l'autre « portant nouvelle organisation territoriale » relatif aux compétences des collectivités, ce qui compromet la lisibilité et la cohérence globale de la réforme ; de même, ils déplorent que la carte soit examinée avant la question des compétences.**

- **L'absence d'éléments sur la nécessaire réforme de l'organisation de l'État sur les territoires qui devrait intervenir parallèlement à celles des collectivités.**
- **L'absence d'évaluation des économies susceptibles d'être réalisées, alors que c'est un élément de justification de cette nouvelle organisation territoriale.**

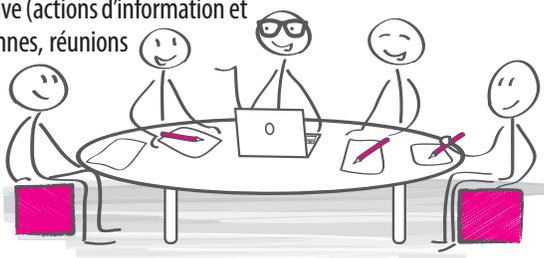
Le contenu des projets de loi, tels qu'ils sont connus à ce jour, conduit à s'interroger sur :

- L'organisation et la place future de l'État, alors que les citoyens se retrouveraient plus éloignés de leur représentation.
- La cohérence avec les politiques déjà engagées ; par exemple, l'application de la loi Enseignement supérieur et Recherche de juillet 2013 qui conduit à l'identification d'un seul site Bourgogne-Franche-Comté et l'instruction du nouveau Contrat de plan État-Région (CPER) qui dissocie Bourgogne et Franche-Comté.
- La limitation des fusions aux seules entités régionales, sans envisager une réforme globale de l'organisation territoriale.
- L'obligation qui sera faite aux Communautés de communes de regrouper au minimum 20 000 habitants.

## Le contexte institutionnel régional

Le CESE de Franche-Comté :

- Constate l'ambiguïté des termes de la saisine : s'il conçoit les conditions de la réussite en termes de « méthode », comment appréhender les conditions de la réussite en termes de « résultats » ?
- Regrette le paradoxe des calendriers. Le CESE est pleinement conscient et lucide sur les limites de l'exercice demandé consistant à fournir en 3 mois un avis sur les conditions d'une réussite, sachant que certaines ont déjà été listées par l'Exécutif (capitale, nombre de conseillers, etc.).
- Note la multiplication des instances de consultation (en Franche-Comté : comité des sages, groupe de travail métropole Dijon-Besançon...). Une triple démarche de concertation est engagée (expertise scientifique/technique, société civile, citoyenne), sans feuille de route globale, ni connaissance des commandes passées à chaque structure ou croisement des approches.
- Souligne les limites de la démarche participative (actions d'information et de concertation à l'automne, journées citoyennes, réunions d'information sur le terrain...), dans une période où les conclusions parlementaires ne seront pas connues. Dans ce contexte, la notion de concertation peut être considérée comme un leurre. En revanche, l'information en direction des citoyens est indispensable.



## Le contexte politique et socio-économique national et régional

### Des questionnements sur le sens de la fusion

Ce projet a suscité et continue de susciter des interrogations et des doutes quant aux objectifs, aux avantages et aux risques d'une fusion administrative de la Franche-Comté et de la Bourgogne, notamment au sujet de la préservation des équilibres, des atouts et des spécificités de chacun des deux territoires. Les deux

Régions souffrant traditionnellement d'un certain déficit de visibilité, cette fusion administrative fait également craindre un éloignement accru entre l'institution régionale et les habitants. La question des identités locales suscite enfin des débats.

Ces craintes s'inscrivent dans un contexte plus global marqué par :



NON !

- Une crise de la démocratie représentative et plus généralement une défiance croissante envers les élites politiques, économiques et médiatiques et envers bon nombre d'institutions que ces élites dirigent.
- La crainte largement partagée que « nos enfants vivront moins bien que nous » et ce, pour de multiples raisons : situation économique, risques sanitaires, impacts sur les ressources naturelles et la biodiversité, changement climatique, démographie, migrations, tensions géopolitiques et menaces terroristes, climat de compétition généralisée. . .
- Une difficulté accrue de passer de la sidération, de la méfiance et du sentiment d'impuissance au désir, à la confiance et à l'action ; le changement n'apparaît plus aux citoyens comme porteur de progrès mais est vécu comme une perte d'identité.

- Un manque de perspectives positives et engageantes partagées par le plus grand nombre.

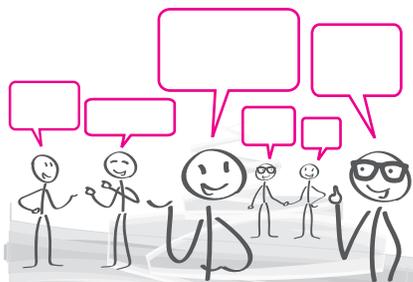
- La nécessaire prise en compte d'un climat de plus en plus concurrentiel entre collectivités territoriales, aux échelles nationale et européenne, que la fusion ne doit pas alimenter aveuglement. Il existe un risque de décalage grandissant entre régions gagnantes et perdantes de la mondialisation, et le but de la fusion ne peut être exclusivement de « gagner » au détriment d'autres ensembles territoriaux.

## La nécessité de repenser et refonder l'action publique

Si, comme l'exprime Jean-Paul Delevoye, président du CESE national, nous sommes dans une phase de métamorphose, il faut considérer que le futur n'est pas le prolongement du présent mais sa remise en cause. La complexité de la société actuelle nécessite de prendre le temps d'analyser les situations et de formuler des préconisations. **Les problématiques sont interdépendantes et requièrent une approche transversale, exigeante et approfondie afin de bien prendre en compte toutes leurs dimensions. La période actuelle doit donc conduire à un changement radical dans la manière de penser et mener l'action publique.**

## Une société civile en mouvement

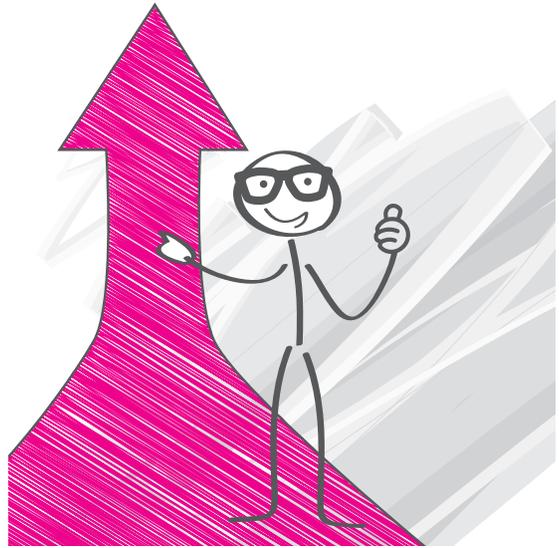
« Tout est à recommencer. Tout en fait a recommencé, mais sans qu'on le sache. Nous en sommes au stade de commencements, modestes, invisibles, marginaux, dispersés. Car il existe déjà, sur tous les continents, un bouillonnement créatif, une multitude d'initiatives locales, dans le sens de la régénération économique, ou sociale, ou politique, ou cognitive, ou éducative, ou éthique, ou de la réforme de vie. Ces initiatives ne se connaissent pas les unes les autres, nulle administration ne les dénombre, nul parti n'en prend connaissance. Mais elles sont le vivier du futur. Il s'agit de les reconnaître, de les recenser, de les collationner, de les répertorier, et de les conjuguer en une pluralité de chemins réformateurs. » « *Éloge de la métamorphose* », Edgar MORIN, Le Monde, janvier 2010.



Et, de fait, le contexte de cette fusion administrative est aussi celui d'un foisonnement d'innovations sociales, d'initiatives alternatives et auto-organisées dans de très nombreux domaines : économie (ESS, économie circulaire et de la fonctionnalité), finance (crowdfunding, monnaies complémentaires), écologie (circuits courts), technologie (fablabs, technologies open source), transports (covoiturage, auto-partage), culture, etc. Dans un environnement marqué par le scepticisme à l'égard de l'action collective, ces mouvements manifestent une aspiration à de nouvelles manières de s'y impliquer ; ils ouvrent les perspectives à la réflexion sur la démocratie dans les territoires. **Les citoyens sont aujourd'hui probablement favorables à la nécessaire évolution de l'organisation administrative de la France ; mais ils veulent être co-producteurs d'un futur porteur de sens.**



## LA VISION DU CESE DE FRANCHE-COMTÉ



### Les fondements stratégiques

Constatant un certain flou dans la vision politique qui sous-tend le projet de réforme, le CESE entend saisir l'opportunité qui lui est donnée d'enrichir la réflexion de l'Exécutif régional sur les finalités à la fois macro-économiques, démocratiques et sociales de la fusion des deux Régions. **L'émergence d'une nouvelle institution fondée sur un rapprochement entre deux entités territoriales voisines offre une réelle opportunité de répondre de manière nouvelle aux défis contemporains et aux aspirations des citoyens.**

### Des pré-requis incontournables

Dans sa réflexion sur les conditions de la réussite de la fusion, le CESE a préalablement identifié un certain nombre de pré-requis en dehors desquels il lui paraîtrait difficile de garantir la cohérence et la cohésion du futur territoire et donc d'envisager la réussite du processus.

Ces pré-requis sont les suivants :

- L'État doit clarifier sa vision quant à ses politiques et à l'organisation de ses services sur le territoire.
- Conforter l'intégrité territoriale des deux régions en consolidant les territoires fragiles et ceux situés aux périphéries.
- S'ouvrir aux régions et pays voisins en s'appuyant notamment sur les coopérations existant avec les autres régions en tous domaines (industrie, enseignement supérieur, recherche, culture, sport, etc.) et avec la Suisse voisine, à l'instar des relations construites dans le cadre des programmes Interreg.
- Penser l'organisation urbaine de la future région comme un réseau équilibré comprenant les trois pôles que sont l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt, Dijon et Besançon et les entités moyennes maillant l'ensemble du territoire.

- Faire de l'absence de métropole une opportunité de développement et mettre en oeuvre un leadership basé sur un pacte d'équilibre et de coopération entre les deux capitales régionales.
- Penser les forces et les faiblesses des deux régions à partir d'indicateurs pertinents : la taille\* de la nouvelle entité ou l'absence de métropole sont des éléments à relativiser, le dynamisme et la capacité d'action de la future Région reposeront d'abord sur des compétences effectives et les moyens nécessaires à leur exercice, notamment par une fiscalité propre.
- Disposer d'une vision claire de l'impact financier et social de la réforme.



## Le rôle des territoires pour répondre aux défis du changement sociétal

La crise économique, écologique et politique que nous subissons est une crise des relations : relations entre les êtres humains, relations entre les sociétés, relations entre l'Humanité et la biosphère. Les pouvoirs publics, le pouvoir économique, les citoyens, rencontrent de grandes difficultés face à la complexité et à l'imprévisibilité du monde. **Un de nos plus grands défis est d'apprendre à développer notre capacité à inventer le futur collectivement et démocratiquement.**

Dans ce contexte, les territoires sont stratégiques. Aujourd'hui, en effet, c'est au niveau local que la créativité est la plus forte et qu'il est le moins difficile de conduire des processus multi-acteurs. Les autorités locales, qui ont en charge la gestion des territoires, ont la responsabilité de maîtriser dans des délais brefs l'art du « faire ensemble ». Elles doivent devenir les chefs d'orchestre des changements systémiques que ces territoires ont à accomplir.

## La démarche adoptée par l'assemblée consultative

### Une approche privilégiant les principes et la méthode



Dès le début de sa réflexion, le CESE a considéré qu'il ne relevait pas de sa compétence de formuler un avis sur la pertinence de la réforme, ni d'apporter des réponses aux contenus thématiques ou techniques sur l'organisation administrative. Ces derniers relèvent de la responsabilité des Exécutifs régionaux et du travail de leurs services.

**Le CESE inscrit sa réflexion dans la continuité de ses travaux antérieurs :** contributions (SRADDT, débat sur la Transition énergétique), avis (SRDE 2012-2020), saisines, autosaisines ou communications. Le présent avis lui donne une nouvelle opportunité de mettre en exergue les fondamentaux de sa pensée.

\* La superficie des régions françaises est supérieure à la moyenne des régions européennes. Le budget des Landers allemands s'élève à 3561 euros/habitant ; celui des Régions françaises à 395 euros/habitant... À démographie équivalente (environ 1.1 M d'habitants), par rapport à la Région Franche-Comté (16 200 km<sup>2</sup>), la région de Skåne en Suède (11 300 km<sup>2</sup>) dispose d'un budget de 3,8 Mds d'€ et de 32 000 collaborateurs quand la Région Franche-Comté dispose d'environ 500 M€ et moins de 2000 collaborateurs...

Il rappelle ainsi :

- La nécessité de prendre en compte des mutations de tous ordres, profondes, violentes et rapides, qui viennent bousculer le rapport au temps et remettre en cause, autant les certitudes que le sens des événements.
- La force d'une approche méthodologique fondée sur les enseignements d'expériences passées, l'association des citoyens dans la « co-construction » des politiques publiques. Le CESE insistait déjà sur la nécessité de définir les conditions d'exercice d'un « parti pris participatif ».
- Le besoin de conduire un processus d'évaluation continue et de démarche prospective. Le CESE



invitait la Région à renforcer la mission de pilotage et d'évaluation des politiques publiques mais aussi de veille et d'anticipation.

- L'intérêt de stratégies basées sur les ouvertures, complémentarités, partenariats, coopérations avec les régions voisines et la Suisse.

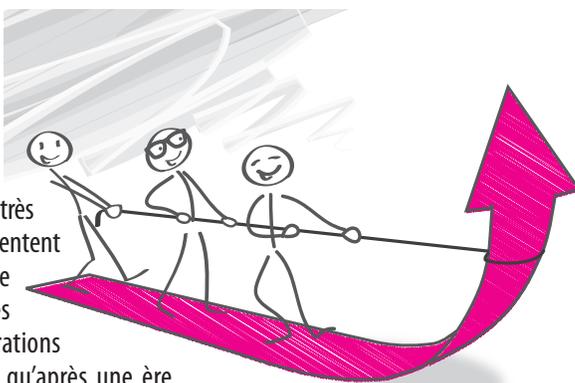
Pour le CESE de Franche-Comté, **les conditions de la réussite reposent, d'une part sur un socle d'accords et de principes stratégiques et, d'autre part, sur des méthodes et des dispositifs de travail.**

Une idée maîtresse sous-tend la réflexion : nous vivons une « période charnière », une sorte de « révolution institutionnelle » qui doit se traduire par :

- **L'avènement d'une nouvelle manière de concevoir et de conduire l'action publique.** L'enjeu est de passer d'une politique administrée à une politique qui stimule, catalyse, anime et intègre les initiatives et les énergies.

- **Une écoute, un accueil, un accompagnement, une mise en musique des changements à l'œuvre, des pratiques émergentes, des expérimentations ;** une capacité des institutions à interagir de façon à la fois réactive et proactive, à travailler à la fois dans le long terme et le court terme, à arbitrer et à co-construire la décision à travers des processus de dialogue renouvelés, à s'inspirer de la richesse et de la créativité de très nombreux acteurs locaux et non locaux.

- **Un dépassement des logiques sectorielles** qui déterminent encore très largement les politiques publiques, segmentent la vision et cloisonnent les dispositifs de travail. Car de nombreux signaux faibles et l'expression de nombreuses aspirations indiquent de plus en plus clairement qu'après une ère d'ingénierie technique et de processus décisionnels descendants, on entre dans une ère d'ingénierie sociale / sociétale qui nécessite de nouvelles compétences et de nouveaux savoir-faire, comme l'interfaçage, capacité d'accompagner le changement.





## LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

Pour identifier les conditions du succès de ce rapprochement, le CESE de Franche-Comté a structuré son avis autour de trois axes :

- **Imaginer un Projet pour une région Bourgogne Franche-Comté.**
- **Disposer de préalables méthodologiques.**
- **Animer les politiques publiques pour le territoire.**

Pour chacun de ces axes, le CESE a souhaité exprimer son point de vue selon un même format, qui contient :

- l'énoncé d'un problème à résoudre,
- une proposition de réponse,
- des conditions du succès.

Les propositions développées ci-après sont destinées à mettre en mouvement à la fois l'institution régionale et la société. Cette mise en mouvement, cet effet dynamique renvoient à l'idée de levier et plus précisément de levier du changement.

## 1 CO-CONSTRUIRE UNE VISION DE LONG TERME POUR UNE RÉGION BOURGOGNE / FRANCHE-COMTÉ

### Le problème à résoudre

Nos sociétés sont marquées par des mutations profondes, violentes et rapides qui viennent bousculer le rapport au temps et remettent en cause autant les certitudes que le sens des événements. Pour prendre notre destin commun en main et ouvrir de nouvelles perspectives, nous avons besoin de partager une vision du futur qui donne sens et espoir, co-construite avec les habitants et les acteurs locaux.

Toutefois, imaginer des futurs possibles se heurte à des obstacles intellectuels. En effet, nos prévisions sont souvent la prolongation des tendances du passé. Or, l'avenir sera très différent de ce que nous avons connu. Dès lors, pourquoi ne pas changer notre façon de voir les choses, c'est à dire penser les évolutions du présent à partir de la vision d'un futur désiré ? Dans quel territoire voudrions-nous vivre dans 50 ans ?

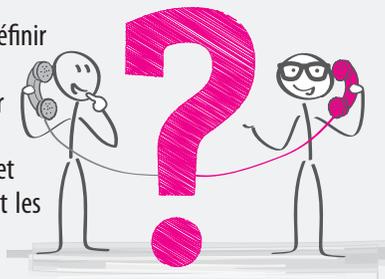
### Une proposition de réponse

**La fusion des deux Régions doit être portée par une vision du futur, qui permette de fixer des objectifs compris et acceptés par tous. Une vision qui tienne compte des spécificités de chaque territoire (histoire, culture, tropismes, forces, fragilités, aspirations...).**

**Un tel exercice de prospective territoriale aide l'ensemble des acteurs locaux à dépasser leurs antagonismes idéologiques et leurs intérêts divergents et facilite une réorganisation de la nouvelle institution, cohérente avec la vision et les objectifs.**

### Les conditions du succès

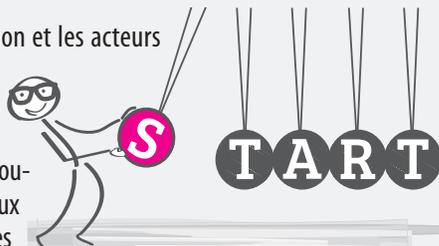
- Donner envie d'un projet commun en montrant comment le rapprochement peut bénéficier à tous et ce qu'il est possible de réaliser ensemble.
- Prendre le temps nécessaire pour réellement associer les citoyens, les acteurs locaux et les services des deux administrations régionales.
- Dégager les enjeux majeurs pour le développement du territoire au-delà des projets ponctuels.
- Identifier les atouts et les leviers de prospérité du nouveau territoire.
- Rechercher les synergies possibles dans le nouveau territoire comme avec les régions voisines et la Suisse.
- Traduire la vision en objectifs, puis en plans d'action, et définir trajectoire et étapes, à partir du présent.
- Se donner les moyens humains et les compétences pour conduire cet exercice.
- Utiliser des méthodes d'animation qui libèrent la parole et la créativité, qui confrontent les points de vue, les craintes et les intérêts, et font converger les parties prenantes vers des objectifs partagés.



## 2 CONDUIRE UN PREMIER PROJET À VALEUR D'EXEMPLE

### Le problème à résoudre

Une fois la fusion administrative engagée, la population et les acteurs locaux auront besoin de signaux clairs et encourageants. Les Exécutifs actuels et leurs assemblées devront initier rapidement un projet commun pour « entrer dans le vif du sujet » et trouver leurs nouveaux repères. Ceux qui doutent des vertus de cette fusion seront vigilants quant aux avancées accomplies et ne manqueront pas de pointer les retards et les inévitables conflits.



Car une telle fusion administrative sera un processus long et complexe qui générera du stress, des tensions, des craintes. Pour toutes ces raisons, il importe d'identifier et de conduire un projet pilote qui serve à la fois de laboratoire méthodologique et d'exemple de réussite. Un projet qui prouve que ça marche !

### Une proposition de réponse

**Lancer un projet fédérateur engageant immédiatement et concrètement la nouvelle Région. En saisissant les opportunités identifiées par les diagnostics territoriaux existants (sectoriels ou transversaux, mis à jour récemment par les travaux d'élaboration du CPER, des programmes européens ou du SRADDT) et en se mettant à l'écoute et au service d'idées en circulation dans les territoires, la nouvelle institution trouvera matière à soutenir une dynamique de coopération aboutissant à une première réalisation à forte valeur symbolique et à fort effet levier. Les thématiques favorables ne manquent pas : filières émergentes, industrie, agroalimentaire, forêt-bois, recherche, formation, culture, sport, infrastructures, services publics.**

### Les conditions du succès

- Identifier des projets pouvant servir d'exemples, notamment au plan méthodologique, tant en interne que pour les acteurs du territoire.
- Trouver le bon équilibre entre ambition, coûts, délais, obstacles rencontrés.
- Partir des forces, des savoir-faire et des richesses d'au moins une des deux régions.
- S'assurer de l'adhésion et de l'implication des parties prenantes à ce projet (acteurs privés, acteurs publics, organisations socio-professionnelles...).
- Créer les conditions de partenariats efficaces entre services des deux administrations régionales.
- Capitaliser l'expérience tout au long du processus à partir de l'analyse et de l'évaluation des retours et en tirer des connaissances utiles à l'action.
- Communiquer sur les différentes étapes du projet : avancées, difficultés, résultats.

### 3 CONSTRUIRE UN PROJET MANAGÉRIAL SUSCITANT L'ADHÉSION

#### Le problème à résoudre

La fusion va impacter les agents territoriaux des deux collectivités. Les parcours professionnels et les conditions de travail vont évoluer sous l'effet de la réorganisation des services et le redéploiement des personnels. Les relations de travail vont changer, avec des collègues parfois géographiquement et culturellement éloignés. Les métiers vont profondément évoluer, pour suivre et accomplir la « révolution institutionnelle » annoncée, afin de s'acheminer vers une organisation volontaire de la transversalité.

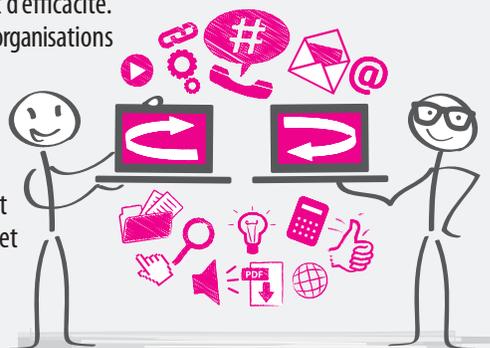
Tout cela est générateur de stress et d'interrogations et nécessite des méthodes d'organisation et de gouvernance capables d'accompagner, de fédérer et d'animer l'ensemble des agents de la nouvelle institution. La réussite de la fusion dépendra fortement de la façon dont les agents territoriaux pourront se préparer à ces changements et du climat de confiance et d'émulation qu'ils sauront co-crée et dans lequel ils pourront évoluer.

#### Une proposition de réponse

**La réussite du projet de fusion implique d'associer étroitement les personnels et leurs instances représentatives à toutes les étapes, afin d'accompagner les nombreux changements induits. Communiquer et faire circuler les informations de manière à partager une vision globale du projet. Animer les équipes de sorte que chacun puisse clairement situer son action, au-delà du partage des responsabilités et des logiques fonctionnelles. Augmenter l'efficacité du système par le partage d'expériences et la valorisation des apprentissages.**

#### Les conditions du succès

- Rassembler les outils de communication interne et de communication politique en un dispositif d'intelligence collective générateur de confiance et d'efficacité.
- Sensibiliser et former les agents aux approches et aux organisations systémiques.
- Développer les compétences d'animation, d'intermédiation et d'accompagnement.
- Valoriser les résultats et les apprentissages.
- Intégrer de nouveaux profils de compétences et favoriser une certaine diversité dans les origines et parcours professionnels.



## 4 METTRE EN PLACE UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION PERMANENTE

### Le problème à résoudre

Dans un contexte incertain, il est essentiel de se rassembler pour se connaître et se reconnaître autour d'un diagnostic partagé du présent, dans la perspective d'un futur durable et désirable collectivement choisi. La fusion des deux collectivités impliquera une confrontation et une mise en cohérence des stratégies développées actuellement par chaque Région. Ces stratégies, déclinées à travers les schémas régionaux existants (SRCAE, SRDE, SRCE...), nécessiteront d'être régulièrement réinterrogées et revisitées pour aboutir à des actions mesurables et réversibles.

Toutefois, les processus d'évaluation traditionnels fournissent des informations essentiellement quantitatives et peuvent parfois enfermer le raisonnement et la décision dans une vision par trop comptable et mécanique. **Il importe donc de se doter**

**également d'indicateurs plus qualitatifs et de développer une écoute active** de la multitude d'informations

provenant des acteurs locaux, des lanceurs d'alerte, des habitants et des agents territoriaux eux-mêmes.



### Une proposition de réponse

**Se doter d'outils de contrôle. Renforcer l'actuelle Mission de pilotage et d'évaluation des politiques publiques par une cellule de veille et d'anticipation dédiée et plus étoffée (proposition régulièrement réitérée par le CESE dans ses différents avis), disposant d'outils permanents d'aide à la décision. Elle doit être un pilier de la transversalité et de l'action collective.**

### Les conditions du succès

*En amont de la fusion :*

- Recenser les évaluations déjà réalisées pour chaque domaine d'intervention.
- Dresser un bilan de ces évaluations, de leurs conclusions et de leur prise en compte.
- Sur cette base, recenser les domaines d'intervention qui gagneraient à être confortés par la fusion.

*En aval de la fusion :*

- Dédier des moyens humains nécessaires à ce dispositif, dans le cadre de la mutualisation des services induite par la fusion.
- Favoriser la culture du résultat tout en libérant l'action. Ainsi, par exemple, dans le cadre d'un appel à projets, prévoir la possibilité d'expérimenter des approches nouvelles « sortant des critères classiques ».

## 5 RÉALISER UNE ÉTUDE DE L'IMPACT DE LA FUSION

### Le problème à résoudre

Si elles ont permis de réels progrès dans certains domaines, les études d'impact sont encore souvent incomplètes et insatisfaisantes par manque de temps, de moyens financiers et d'accès à l'information. Obligatoires qu'à partir d'un seuil financier ou pour certains projets, elles ne mesurent rien de nombreux petits projets réputés anodins mais pouvant générer des impacts positifs importants. Enfin, les effets indirects et différés dans l'espace et dans le temps d'une action ne sont généralement pas étudiés. La fusion des Régions Bourgogne et Franche-Comté aura de très nombreux effets sur les territoires et en interne. Le succès de cette fusion dépendra grandement de la connaissance de ses vertus potentielles et de ses effets négatifs possibles.

### Une proposition de réponse

#### Conduire une étude d'impact de la fusion pour estimer :

- Les impacts macroéconomiques pour la Bourgogne Franche-Comté.
- La plus-value attendue dans la mise en œuvre des politiques régionales, en identifiant les effets « taille critique » qui permettront à la future Région de mettre en place des stratégies inenvisageables actuellement.
- Les conséquences sur les personnels (mobilité géographique et professionnelle, gestion des emplois et des compétences, niveau indemnitaire...) et sur les conditions matérielles (regroupement de services, relocalisation des locaux, télétravail par un réseau numérique performant...).
- Les conséquences budgétaires et financières (dette, épargne brute, besoin/capacité de financement, etc.), selon une perspective pluriannuelle qui intégrerait une démarche de prospective budgétaire (telle qu'elle est actuellement développée par la Région Franche-Comté).

#### Cette étude permettrait d'évaluer la faisabilité budgétaire et financière de la fusion, sous l'angle :

- du coût global de la fusion administrative, et des économies d'échelle potentiellement générées, à court, moyen et long terme,
- des dépenses incombant actuellement aux deux Régions, selon une logique de prospective budgétaire,
- des dépenses futures, liées aux transferts de compétences prévus par l'acte III de la décentralisation.

#### Cette étude estimerait également les conséquences concernant :

- l'organisation de l'État et des établissements publics (ex : BPI, organismes consulaires...),
- les liens avec les collectivités territoriales (agglomérations, Pays, villes chef-lieu de département, etc.),
- la future capitale régionale.

### Les conditions du succès

- Ce qui dépend de la future Région : faire que Bourgogne et Franche-Comté confortent leur rôle de stratège, catalyseur de l'initiative publique et privée davantage que « super-administration » de gestion.
- Ce qui influera sur leur devenir mais dépend de décisions nationales : révision de la structure des recettes des Régions dans l'optique de leur autonomie fiscale, compensation juste et pérenne des futurs transferts de compétences...

### 6 INTENSIFIER LES RELATIONS ENTRE L'INSTITUTION ET LES TERRITOIRES

#### Le problème à résoudre

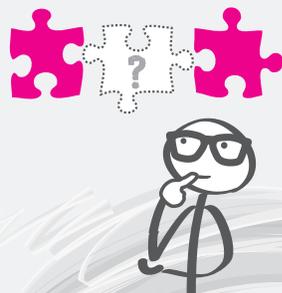
Dans nos villes et nos villages, le maire est une figure familière. Nos relations avec la municipalité sont concrètes et inscrites dans la vie quotidienne : écoles, voirie, gestion des déchets, transports, habitat... En milieu rural, la majorité des habitants connaissent également leur conseiller général. Les services sociaux des Départements interagissent avec de très nombreux habitants. La Région, quant à elle, tisse d'abord ses liens dans la sphère professionnelle. Le citoyen connaît peu la Région.

On a peu affaire aux services régionaux dans la vie de tous les jours.

Il y a là un déficit de visibilité et de « familiarité » que la jeunesse de cette institution et la nature de ses missions expliquent en partie.

Pourtant, l'importance de l'échelon régional n'a fait que croître au fil des étapes de la décentralisation. Les décisions qui se construisent et se prennent dans les Conseils régionaux impactent de plus en plus la vie des habitants et des acteurs locaux. Il y a un besoin de rapprochement, de liens plus étroits, plus réguliers et plus aisés entre population et administration régionale. Dans son rôle de *chef d'orchestre*, la future Région

aura besoin d'intensifier ses relations avec tous les *musiciens* du territoire. Et les *musiciens* auront besoin d'apprendre progressivement à jouer les partitions qu'ils auront composées ensemble.



#### Une proposition de réponse

**Pour lutter contre le sentiment de dépossession lié à l'éloignement croissant des instances de décision, la Région devra se doter de capacités d'intermédiation avec la société civile. C'est une ingénierie spécifique, comme le sont l'ingénierie technique et l'ingénierie financière. Veiller à la présence des services sur le territoire ; réfléchir à terme à la mise en place de relais des politiques conduites, à l'image des délégués territoriaux en matière de formation professionnelle, et renforcer la présence des élus dans les instances et sur les territoires. S'appuyer sur la mosaïque des Pays pour établir ces relais et renforcer la cohésion territoriale.**

#### Les conditions du succès

- Renforcer la présence de l'institution dans les zones réputées fragiles afin de maintenir les équilibres et l'équité entre territoires et lutter contre les risques de dislocation.
- Redéployer les moyens humains sur ce travail d'intermédiation.
- Former les élus régionaux et les agents territoriaux à la nouvelle réalité territoriale.
- Disposer d'outils d'information et d'échanges vivants (permanences sur les territoires, réseaux sociaux, visioconférences...) qui permettent aux habitants et acteurs locaux d'être plus aisément en relation entre eux et avec la Région.

## 7 RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS ET FAIRE ÉMERGER LES POTENTIELS

### Le problème à résoudre

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 précise que « *la Région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire ; à la protection de la biodiversité ; au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie ; au développement économique ; au soutien de l'innovation ; à l'internationalisation des entreprises ; à l'intermodalité et la complémentarité entre les modes de transports ; au soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche* ».

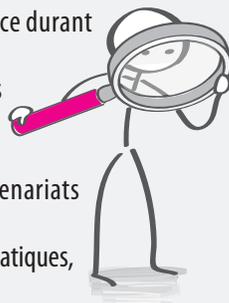
Ces missions impliquent de travailler avec une grande diversité d'acteurs, de les faire travailler ensemble, de créer des dynamiques collectives, de savoir repérer et accompagner les porteurs de projets innovants. Elles requièrent l'acquisition de méthodes et d'outils d'animation dédiés et dynamisants, de compétences spécifiques, d'une force de coordination et d'une culture particulière.

### Une proposition de réponse

**Favoriser l'émergence d'une ingénierie sociétale visant à libérer les initiatives, en passant d'une administration gestionnaire à une administration qui accompagne. Concevoir des politiques publiques basées à la fois sur une vision à long terme du territoire et sur des capacités d'adaptation et d'écoute de ce que renvoient les expériences de terrain et les initiatives locales. Assurer une mise à jour régulière des plans d'actions et des dispositifs d'accompagnement. Se donner périodiquement du temps pour capitaliser l'expérience. Se donner et donner aux partenaires le droit d'expérimenter.**

### Les conditions du succès

- Être persuadé que nous entrons dans une nouvelle phase de gouvernance durant laquelle la participation active des parties prenantes est indispensable.
- Considérer les dépenses en matière d'ingénierie sociétale comme des dépenses d'investissement, dont on attend un retour pour l'économie locale comme pour la cohésion sociale.
- Limiter les freins à l'entrepreneuriat et renforcer les incitations aux partenariats sur le modèle des programmes européens.
- Favoriser le travail en réseau : réseaux locaux interprofessionnels ou thématiques, participation à d'autres réseaux régionaux, nationaux et européens.



## 8 S'APPUYER SUR LES CITOYENS ACTIFS ET PROMOUVOIR UN EXERCICE DÉMOCRATIQUE RICHE ET AUTHENTIQUE

### Le problème à résoudre

Pour réussir la fusion de la Bourgogne Franche-Comté, la participation de chacun est requise, à son niveau de responsabilité. De très nombreux citoyens désirent reprendre leur destin en main. Ils sont bien informés, ils développent des idées novatrices et travaillent à l'avènement d'un « mieux vivre ensemble ». Ils constituent une richesse encore trop peu exploitée.

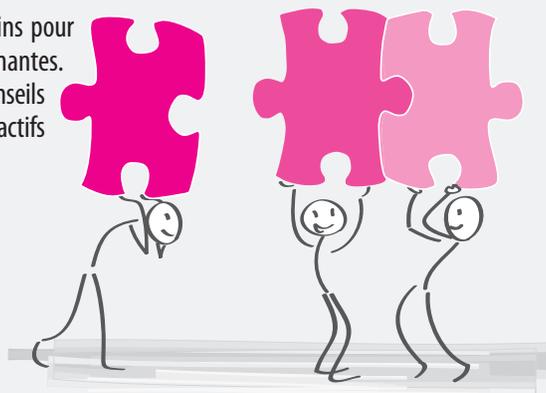
Il est de la responsabilité des élus régionaux d'inventer et de mettre en œuvre des pratiques rénovées du pouvoir et de l'action qui s'appuient sur cette richesse. Cela demande d'instaurer de nouvelles relations entre la collectivité régionale et la population. Des relations dans lesquelles élus et agents ne travaillent plus seulement « pour » mais « avec » les habitants. Des relations dans lesquelles les habitants apprennent à exercer leur responsabilité de coproducteur du bien commun.

### Une proposition de réponse

**Appuyer le processus participatif autour de la fusion sur des principes et des méthodes qui libèrent la réflexion et favorisent un dialogue responsable entre l'élu et l'habitant. On peut ainsi s'inspirer de la qualité du dialogue social qui prévaut en Franche-Comté, terre de solidarité et d'innovation, d'action collective et de dialogue social, féconde de sa culture de solidarité territoriale. Cela a permis, notamment, la mise en œuvre de l'acte I et de l'acte II de la sécurisation des parcours professionnels. Associer l'ensemble des acteurs socioprofessionnels, les citoyens et plus particulièrement la jeunesse. Sensibiliser l'habitant qui s'implique à la nécessité de s'inscrire dans la durée et dans le travail d'équipe.**

### Les conditions du succès

- Se donner le temps et les moyens humains pour réellement associer l'ensemble des parties prenantes.
- Créer des instances sur le modèle des Conseils participatifs pour travailler avec les citoyens actifs et bénéficier de leur implication.



## 9 DONNER UNE VISIBILITÉ PUBLIQUE AUX ACTEURS ET CITOYENS MOTIVÉS

### Le problème à résoudre

Face au projet de fusion, tout un chacun est tenté de se demander ce qu'il a à y perdre. Le désir légitime de préserver ses acquis et une naturelle résistance au changement peuvent attiser des peurs et ainsi empêcher de considérer cette fusion comme une opportunité de progrès dans de nombreux domaines. Il est donc essentiel de démontrer ce que les Francs-comtois et les Bourguignons ont à gagner dans ce rapprochement. L'Exécutif régional a la responsabilité de produire un discours mobilisateur et de concevoir des politiques publiques conduisant à des résultats tangibles. Il a aussi la responsabilité de valoriser les initiatives conduites par des entrepreneurs, des associations et des administrations qui ont su nouer des relations fertiles avec des partenaires bourguignons ou francs-comtois et, plus généralement, avec les territoires voisins.

### Une proposition de réponse

**Donner de la reconnaissance aux acteurs « motivés » qui ouvrent la voie. Donner de la visibilité aux actions qu'ils entreprennent et aux résultats qu'ils obtiennent. Favoriser l'émulation. Créer des programmes d'échanges et de coopération entre territoires, à l'image de ce qui se fait à travers les jumelages de villes.**

### Les conditions du succès

- Rendre conviviale et enthousiaste la communication des résultats atteints par les services comme par les acteurs du territoire, bourguignons et francs-comtois.
- Communiquer sur les personnes et les processus autant que sur les objets et les résultats chiffrés.
- Communiquer sur les atouts de la future région : un important réseau de villes moyennes irriguant le territoire, une proximité forte avec des régions voisines dynamiques : Ile-de-France, Alsace, Rhône-Alpes, Suisse..., de nombreuses complémentarités, un cadre de vie attractif..



## 10 LA RESPONSABILITÉ DU CESE RÉGIONAL

De par sa composition et ses missions, le CESE régional est une chambre d'écho des préoccupations citoyennes. Il dispose en outre de l'expertise de chacun de ses membres pour formuler des recommandations pragmatiques.

Dans ce projet de fusion, il peut constituer l'un des outils permettant de partir de l'organisation concrète du pays, de faire remonter les besoins et d'envisager une recomposition territoriale fondée sur les nouvelles réalités des espaces locaux, donnant ainsi pleinement sens à la redéfinition de l'action publique.

Ainsi, il voit son rôle évoluer : actuellement au cœur de l'action d'un Conseil régional, partie prenante de son action, il affirme en même temps un rôle d'agora, catalyseur des représentations de la société civile et des citoyens pour construire un modèle de développement visionnaire et partagé.

**Il s'engage à s'investir durablement dans la création et l'animation de ces intelligences collectives territoriales. Il entend ainsi :**

- veiller à ce que les conditions énumérées ci-dessus et considérées comme indispensables à la réussite, soient réunies afin de réussir la fusion et de refonder l'action publique locale,
- rester vigilant pendant toute la période de mise en place du processus de fusion,
- être force de propositions pour intensifier la vie démocratique de nos territoires.

À ce titre, il convient d'inclure les CESE régionaux dans la future Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) comme expression de la société civile organisée et potentiel animateur de la citoyenneté active sur le territoire.



## Conclusion : les enjeux d'une vraie intelligence collective territoriale

La fusion des Régions Bourgogne Franche-Comté remet des questions essentielles à l'agenda de la décentralisation :

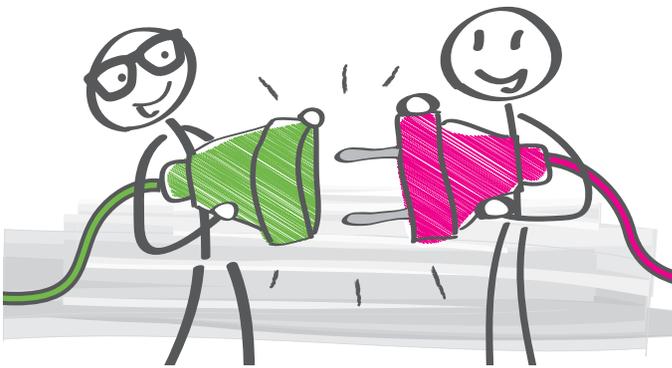
- Quelles sont les compétences des différents niveaux d'administration territoriale et comment articuler ces différents niveaux pour conduire des politiques cohérentes et source de cohésion sur l'ensemble du territoire ?
- De quels moyens d'intervention la future Région disposera-t-elle pour assumer ses missions et quelle sera sa latitude pour les mobiliser ?

Toutefois, l'avenir de l'institution régionale ne se jouera pas seulement sur un partage de compétences et un budget. La puissance d'agir de la future collectivité territoriale dépendra de sa capacité à conduire dans la durée des actions visant à tirer parti des richesses locales créatrices d'intelligences collectives : animation, mise en réseau, construction et mise à disposition de connaissances utiles à l'action, intermédiation, observation des signaux faibles et accompagnement des pratiques émergentes, etc.

Ces actions ne sont pas toujours visibles ; elles ne sont généralement pas perçues comme de l'investissement à long terme et elles échappent au radar de ceux qui jugent l'action publique à l'aune des subventions allouées et des équipements inaugurés.

Pour autant, elles constituent le ferment d'une action publique renouvelée. C'est pourquoi, que la réforme en cours soit adoptée ou non, pour réussir dans leurs missions, les Régions devront disposer d'importants capitaux méthodologiques et sociaux.

C'est ce qui permettra, à la Bourgogne et à la Franche-Comté, à moyen terme, de s'inscrire dans un territoire plus vaste, tel celui du Grand Est, afin d'acquiescer davantage encore de lisibilité et d'attractivité.





4, square Castan | CS51857 | 25031 Besançon cedex  
Tél. 03 81 61 62 90 | Fax 03 81 82 83 03 |  
[cese@franche-comte.fr](mailto:cese@franche-comte.fr) | [www.cese.franche-comte.fr](http://www.cese.franche-comte.fr)