

Avis sur le projet de chef-lieu provisoire de la Région Bourgogne Franche-Comté

Juin 2015

sommaire

Avant-propos	
Les objectifs et principes de la réorganisation des services publics	3
L'avis du CESE de Franche-Comté	7
Une remarque liminaire : une carence de méthode	7
Un préalable : l'exigence d'une solidarité sans faille	8
Recommandations	8
<i>1• Refuser toute option « monosite » qui conduirait à la centralisation ou reconcentration locale des pouvoirs</i>	8
<i>2• Engager une nouvelle politique d'organisation régionale adaptée à la configuration géographique et à ses caractéristiques socio-économiques</i>	9
<i>3• Rénover la conduite de l'action publique</i>	13
<i>4• Construire un projet managérial</i>	14
Conclusion	14

Avant-propos

Aux termes de l'article 2 de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et modifiant le calendrier électoral, lorsqu'une région est constituée par regroupement de plusieurs régions, son « chef-lieu provisoire est fixé par décret pris avant le 31 décembre 2015, après avis du conseil municipal de la commune envisagée comme chef-lieu et des Conseils régionaux intéressés. L'avis de chaque Conseil régional est rendu **après consultation du Conseil économique, social et environnemental** et après concertation avec les représentants des collectivités territoriales, des organismes consulaires et des organisations professionnelles représentatives ».

Le 21 mai 2015, la présidente du Conseil régional de Franche-Comté a par conséquent saisi le Conseil économique, social et environnemental du projet de décret relatif à la désignation du chef-lieu provisoire de la future région Bourgogne-Franche-Comté, qu'il fixe à Dijon.

Le présent avis s'inscrit dans la continuité des réflexions qui ont animé l'assemblée consultative régionale pour produire, en septembre 2014, son avis sur les conditions de réussite de la fusion entre les régions Bourgogne et Franche-Comté. Si la question du chef-lieu est indéniablement un sujet d'importance, elle doit être inscrite dans la question plus large de l'équilibre global du territoire agrandi. Elle interroge alors la place des autres centres urbains de la région, les relations qu'ils entretiennent entre eux, celles qu'ils établissent avec le milieu rural, les liens qu'ils créent avec les régions voisines, la qualité des services offerts aux citoyens...

Les recommandations formulées par le CESE de Franche-Comté dans le présent avis concernent par conséquent l'organisation régionale des services publics, les modalités de sa mise en œuvre en termes de management et, plus largement, la rénovation de la conduite de l'action publique sur le territoire de la Bourgogne Franche-Comté.

Ce rapport a été adopté à l'unanimité des suffrages exprimés - 56 pour, 6 abstentions (CGT), lors de la séance plénière du lundi 22 juin 2015.

LES OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA RÉORGANISATION DES SERVICES PUBLICS



Le compte rendu du Conseil des ministres du 22 avril 2015 relatif à la réforme de l'administration territoriale de l'État

Il décrit les objectifs assignés à cette réforme :

- Conforter l'État départemental dans la mise en œuvre des politiques publiques, en particulier en matière de sécurité et de solidarité.
- Instituer aux niveaux régional et académique des services de l'État puissants et stratégiques pour travailler avec les nouvelles collectivités régionales.
- Approfondir la déconcentration des pouvoirs.
- Clarifier les missions et les compétences, objectif de la revue des missions engagée depuis l'automne 2014.

Les principaux **principes** énoncés lors du Conseil des ministres :

- **Les anciennes Directions régionales (DR) ont vocation à constituer une direction unique ; ces directions ne seront pas nécessairement implantées au chef-lieu de la région, lorsque les villes concernées sont bien reliées entre elles.**

- Les fonctions de **programmation stratégique** des directions régionales seront regroupées sur le site d'implantation principale. Lorsque les directions régionales exercent des **fonctions opérationnelles** (instruction de titres, autorisations, subventions, etc.), il pourra être proposé une organisation sur plusieurs implantations dans une logique fonctionnelle ou au niveau départemental pour le compte d'un ou plusieurs départements.

- Ces organisations seront conçues en vue de **renforcer la proximité de l'action de l'État, notamment au niveau départemental, dans une logique d'équilibre des territoires avec une attention particulière portée à la situation des anciens chefs-lieux régionaux.**

- **L'organisation des services de l'État en région sera construite à partir des projets élaborés localement. Les organisations pourront être modulées pour tenir compte de la diversité des territoires.**

Le rapport de l'inspection générale

- Le souhait d'imprimer un rythme suffisant pour donner de la vitalité à la réforme, et ne pas sous-estimer le temps nécessaire à la résolution de l'ensemble des questions qui s'attachent à la réorganisation, alors même que la continuité et la qualité du service doivent être assurées.
- La mise en œuvre de la réforme nécessite des moyens d'accompagnement, donc des crédits dédiés dès 2016.
- La recommandation clé : **la localisation des chefs de services régionaux et de leurs états-majors au chef-lieu de région, près du Préfet de région, c'est-à-dire à Dijon**, et le refus d'un niveau administratif supplémentaire qui pourrait être créé par le maintien de directions régionales déléguées dans les anciens chefs-lieux.

Le rapport de la mission des Préfets de Bourgogne et Franche-Comté, mission Delzant-Fratacci sur les services de l'État - hors Réforme de l'administration territoriale de l'État (ReATE) = ARS¹, Rectorat, DRFIP²

Les travaux techniques préparatoires au rapport Delzant-Fratacci ont posé 3 principes :

- Principe 1 : **La préservation de l'équilibre actuel des effectifs entre les villes de Dijon et de Besançon**, point qui peut nécessiter une réflexion au-delà du périmètre ReATE, étant donné que les effectifs des ARS et des rectorats sont équivalents à ceux des 6 directions régionales ReATE et SGAR réunies.
- Principe 2 : **L'efficacité globale de la gouvernance régionale**, qui dépend de la proximité avec le Préfet de région, mais pas seulement.
- Principe 3 : **La capacité à mettre en œuvre des politiques publiques**, afin d'assurer l'uniformité des services publics offerts sur les territoires, à gérer les particularités territoriales et de faciliter les échanges, l'articulation avec les partenaires, notamment les collectivités territoriales.

Sur la base de ces travaux préparatoires, les deux Préfets recommandaient de privilégier un scénario mixte panachant le scénario « monosite » et le scénario « bi-site fonctionnel », en localisant, au cas par cas, les directions régionales selon leurs spécificités. **Ils proposent ainsi d'envisager une organisation**

régionale modulaire, notamment avec une localisation des états-majors des directions régionales sur les deux villes, et une organisation monosite pour certaines directions régionales et d'autres en modes fonctionnel ou adapté, pour tenir compte des spécificités des territoires.

Ainsi, ils estiment que le Préfet de région et **l'ensemble des directions régionales peuvent ne pas être localisés dans la même ville, dans un souci d'équilibre**



(1) Agence régionale de santé.

(2) Direction régionale des finances publiques.

pour la répartition des services entre les anciennes capitales régionales, équilibre qui constitue un élément clé de la réforme. Ils préconisent que l'organisation retenue pour l'État tienne également compte de l'articulation avec les implantations du Conseil régional.

La réorganisation des services des Conseils régionaux

La réorganisation des services ressort des Exécutifs. Pour la Bourgogne Franche-Comté, les modalités suivantes ont été mises en place :

- 3 instances représentent la gouvernance politique du projet de préfiguration de la fusion :
 - **La conférence des présidents** constitue l'organe d'orientation, de décision et de suivi des projets.
 - **La commission mixte Bourgogne Franche-Comté** regroupe à parité des élus régionaux des deux régions représentant les groupes politiques. Elle suit les travaux de préfiguration, en amont des communications et délibérations soumises aux assemblées plénières, et dans la continuité des orientations définies par la conférence des présidents.
 - **La conférence des territoires Bourgogne Franche-Comté** regroupe 40 élus de Bourgogne et 36 de Franche-Comté. Elle permet d'informer et d'associer aux travaux les Exécutifs et les élus des Départements, Intercommunalités et Communes.
- **5 comités de pilotage** (animés par les deux directeurs généraux des services) ont été mis en place sur la mutualisation des ressources et la convergence des politiques publiques.



Une étude a été confiée au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SG-MAP) afin d'analyser l'organisation des services du siège du futur Conseil régional de Bourgogne Franche-Comté, en miroir des scénarii de la mission Delzant Fratacci.



L'AVIS DU CESE DE FRANCHE-COMTÉ

Le CESE a pris connaissance du projet de décret qui se limite à fixer Dijon comme chef-lieu provisoire de la région Bourgogne Franche-Comté.

Une remarque liminaire : une carence de méthode

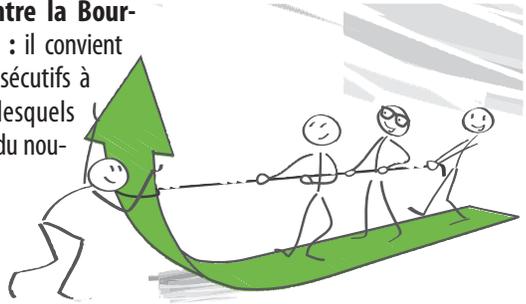
Le CESE observe un certain nombre de carences dans la démarche globalement entreprise aujourd'hui pour organiser les administrations publiques sur le territoire agrandi :

- Pas d'inventaire objectif, ni de vision globale de l'ensemble des politiques conduites dans chaque région afin de repérer ce qui fait convergence, divergence ; seuls les deux Conseils régionaux ont engagé ce chantier pour les politiques qu'ils conduisent.
- Pas de réelle étude de faisabilité des mobilités des personnels, de l'utilisation des locaux, de la poursuite et la mise en œuvre même des politiques publiques.
- Pas de mesure de l'impact de la mutualisation des services régionaux qui viserait à mieux porter et déployer les politiques publiques dans les territoires. Or, la question du « pour quoi ? » engager ces mutualisations et réorganisation de services, devrait se poser avant celles du « où ? » (chef-lieu) et du « comment ? ».

Le CESE regrette le manque d'objectifs affirmés pour la démarche, la faiblesse méthodologique, la précipitation des décisions, le tout pouvant être préjudiciable à une mise en œuvre satisfaisante de la réforme, respectueuse des usagers de toute nature et des personnels, voire des décideurs eux-mêmes et, plus globalement, de l'équilibre du territoire.

Un préalable

Le CESE pose comme préalable **l'exigence d'une solidarité régionale sans faille entre les acteurs, au sein de la Franche-Comté d'une part, entre la Bourgogne et la Franche-Comté d'autre part** : il convient d'éviter les effets dévastateurs qui seraient consécutifs à tous les jeux d'acteurs et les enjeux de pouvoir, lesquels desserviraient le développement et la cohésion du nouveau territoire et compromettraient son avenir.



Recommandations

Dans son avis sur les conditions de réussite de la fusion des deux régions Bourgogne et Franche-Comté, le CESE a énoncé un certain nombre de principes :

- **le renforcement de l'intégrité territoriale des deux régions en respectant la spécificité et la diversité de leurs différents territoires respectifs, urbains et ruraux,**
- **l'ouverture aux régions et pays voisins en s'appuyant notamment sur les coopérations en tous domaines avec les autres régions et avec la Suisse,**
- **l'organisation urbaine de la future région en un réseau équilibré comprenant ses trois pôles (aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt, Dijon et Besançon) et les entités moyennes,**
- **la mise en œuvre d'un pacte d'équilibre et de coopération entre les deux capitales régionales.**

Le CESE entend réaffirmer ces principes dans le présent avis sur le chef-lieu provisoire de la région agrandie. Ils sont incompatibles avec une organisation conduisant à centraliser ou reconcentrer les pouvoirs sur un site unique, Dijon en l'occurrence.

1- Refuser toute option « monosite » qui conduirait à la centralisation (ou re-concentration locale) des pouvoirs.

Le scénario « monosite » ne respecte pas les principes énoncés lors du Conseil des ministres du 22 avril 2015, qui veulent que la réforme se fasse dans une logique d'équilibre des territoires, avec une attention particulière portée à la situation des anciens chefs-lieux régionaux.

Les risques majeurs d'une solution monosite seraient notamment les suivants :

- **La perte d'emplois tertiaires supérieurs qui serait très néfaste pour Besançon**, compte tenu du fait que son économie dépend fortement de l'emploi public. Affaiblir cette composante qui représente plusieurs centaines d'emplois pénaliserait l'ensemble de la nouvelle région.
- **L'appauvrissement de la vision** de la réalité des problématiques locales avec le risque de raisonnement sur des stratégies conçues à partir de statistiques, sans rapport avec la réalité locale soit un risque de décalage ou de nivellement par le bas du fait de l'incapacité à prendre en compte les différentes expressions locales.
- **La réduction du nombre de centres de décisions alors que sur le territoire agrandi :**
 - les problématiques seront plus vastes et plus hétérogènes,
 - il faudra piloter un nombre plus important de services départementaux ainsi que la généralisation d'implantations multi-sites (permanentes ou transitoires),

• les sujets/projets impliqueront davantage de partenariats publics (collectivités territoriales infrarégionales, EPCI, Pays, chambres consulaires - en « attendant » leur éventuelle fusion - BP³, Banque de France, etc.) et privés (associations régionales, entreprises, structures mutualistes/coopératives, etc.).

On peut ainsi craindre une **complexification des modalités de gouvernance**.

- **L'inefficience des modes de gestion** : quelle représentativité et quelle efficacité des futures instances de pilotage à la composition pléthorique ou, au contraire, trop resserrée ? Quelle prise en compte des plus éloignés ?

La réduction du nombre de centres décisionnels et leur centralisation en un lieu unique risquent de générer - à terme - un important déséquilibre de développement entre les deux ex-capitales régionales, et, par voie de conséquence, pour certains territoires infrarégionaux. Elle compromet également les processus de co-construction des politiques publiques et de coopération entre acteurs publics et privés.



2. Engager une nouvelle politique d'organisation régionale adaptée à la configuration géographique et à ses caractéristiques socio-économiques.

Cette organisation doit, avant tout, **privilégier un principe d'équilibre territorial profitant à l'ensemble des territoires de la nouvelle région**, au bénéfice des populations et des entreprises. L'absence d'une grande métropole d'envergure nationale et européenne apparaît comme une des caractéristiques majeures de la nouvelle région. Besançon et Dijon présentent des tailles assez comparables, même si Dijon compte sensiblement plus d'habitants. Les deux capitales actuelles présentent des écosystèmes locaux différents, mais complémentaires, tant en ce qui concerne l'administration et les services publics que l'économie productive.

L'absence de grande métropole n'est pas en soi un handicap pour la région agrandie. En effet, l'organisation et l'animation d'un réseau de centres urbains sur l'ensemble du territoire est à même de positionner la région Bourgogne Franche-Comté dans un modèle de développement nouveau, équilibré, faisant lien entre urbain et rural. Cette dernière dispose en effet de zones rurales dynamiques dont l'économie n'est pas délocalisable (activités forestières, agriculture, agroalimentaire...). L'importance et la qualité de son espace, denrée rare et convoitée, est un facteur d'attractivité et constitue un atout à préserver.

S'agissant de l'organisation des systèmes urbains, ceux-ci sont assez différents d'une région à l'autre. La Franche-Comté est organisée schématiquement en deux pôles principaux, Besançon d'une part, avec une agglomération de 176 000



(3) Banque publique d'investissement.

habitants, et Belfort-Montbéliard d'autre part, avec 300 000 habitants, aux deux extrémités de l'axe du Doubs. Autour de Besançon, une couronne de villes moyennes telles que Vesoul au Nord, Dole à l'Ouest, Lons-le-Saunier au Sud-Est, ainsi que Pontarlier à la frontière suisse. Ces villes, mais surtout leurs agglomérations, se sont constituées avec le Grand Besançon en un pôle métropolitain - initié en 2011 - de 156 communes et représentant environ 320 000 habitants et 151 000 emplois.

En Bourgogne, l'agglomération dijonnaise est la seule grande agglomération de la région avec 256 000 habitants ; la communauté d'agglomération de Chalon-sur-Saône atteint les 100 000 habitants, suivie par la Communauté urbaine du Creusot Montceau avec 91 000 habitants. Les autres agglomérations comme Nevers, Mâcon et Auxerre se situent entre 61 000 et 68 000 habitants. Par ailleurs, ces ensembles urbains sont assez distants et les liens géographiques s'organisent Nord-Sud entre Dijon et Mâcon, les autres agglomérations ne constituent pas un véritable réseau.



D'où la nécessité de :

- **Penser l'organisation urbaine de la future région comme un réseau multipolaire, seul apte à s'affranchir de l'absence de grande métropole européenne.**

Cette option est nettement renforcée par l'étendue géographique de la nouvelle région, et par la singularité de ses marges.

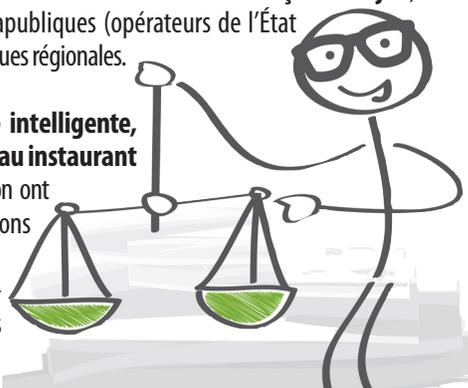
En effet, à l'Est, le bassin de Belfort-Montbéliard est fortement attiré par l'Alsace toute proche tissant des liens économiques solides du fait de l'industrie automobile en particulier, sans parler des liens historiques, culturels et sociologiques. La frontière crée une autre couture entre la Suisse et la Franche-Comté, qui entretiennent des coopérations en matière économique et universitaire. En Bourgogne, c'est la région parisienne qui exerce une influence sur le bassin d'Auxerre et de Sens, tout comme Rhône-Alpes métropolise la région du Mâconnais.

- **Maintenir une répartition équilibrée des centres décisionnels entre Besançon et Dijon**, soit un équilibre des structures régionales publiques et parapubliques (opérateurs de l'État notamment) en charge de l'élaboration des politiques publiques régionales. C'est un prérequis incontournable.

Cet équilibre sera le signe **d'une gestion territoriale intelligente, soucieuse de cohérence et d'une organisation en réseau instaurant une nouvelle approche territoriale.** Dijon et Besançon ont ainsi une opportunité à saisir en répondant aux préconisations émises par le Conseil des ministres.

Concrètement, à titre d'exemple, dans un souci d'équilibre du territoire, les directions régionales suivantes pourraient se situer à Besançon :

● **L'Agence régionale de santé (ARS)** car le domaine de la santé bénéficie à Besançon d'équipements structurants, et d'une densité d'acteurs parties prenantes de partenariats avec l'Alsace et la Suisse voisine. Elle a su développer des approches originales pour répondre



aux caractéristiques du territoire. L'Établissement français du sang (EFS) Bourgogne-Franche-Comté, basé à Besançon, est un outil de pointe au niveau national tout comme l'Institut régional fédératif de lutte contre le cancer.

◉ La **DREAL**⁴, la **DRAAF**⁵, l'**ONF**⁶ et l'**ADEME**⁷, compte tenu de la qualité de l'écosystème environnement, couplé à l'aménagement du territoire : en lien avec les thématiques majeures du programme scientifique de plusieurs structures de recherche associant Université de Franche-Comté et CNRS (UMR Thema, UMR CHRONO environnement, Maison des sciences de l'Homme et de l'environnement, la seule MSHE de France) et DRRT⁸.

◉ La **DRAC**⁹, compte tenu des acteurs et des équipements présents dans l'actuelle capitale comtoise : FRAC¹⁰, nombreux festivals et manifestations culturelles régionales, les Eurockéennes, le concours international de chefs d'orchestre, le FIMU¹¹, le festival du cinéma d'Asie, les innovations culturelles que sont le cirque Plume, le festival des caves et le festival No Logo, concepts qui ont essaimé... l'appartenance au réseau Vauban, notamment.

◉ La **DIRECCTE**¹² : en fonction du principe de dissociation, compte tenu des compétences du Conseil régional sur l'économie, du caractère très industriel de la Franche-Comté et de sa longue tradition du dialogue social.

◉ La **DRJSCS**¹³ : une dynamique d'innovation sociale issue de l'Histoire même de la Franche-Comté du fait de la richesse du monde associatif franc-comtois, la vitalité et les performances du sport de haut niveau et la politique de « soutien aux manifestations sportives ».

◉ Le **Rectorat pour contrebalancer la perte du chef-lieu.**



Au-delà de la répartition des directions, **la répartition de leurs services et de leurs personnels** doit viser une répartition équilibrée entre Besançon et Dijon. Dans le secteur mutualiste ou bancaire par exemple, des établissements ont ainsi fixé leurs instances de direction sur un site, tout en maintenant sur l'autre site des services aptes à répondre au besoin de proximité des citoyens.

Enfin, il convient de poser les termes de la **compensation** en faveur de la ville non chef-lieu afin qu'elle conserve un rôle de pôle dans la hiérarchie urbaine de la future région, par exemple par la délocalisation d'organismes nationaux ou de leurs antennes. À titre d'exemple, la Région pourrait accueillir le siège national de l'ONF.

(4) Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du territoire.

(5) Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

(6) Office national des forêts.

(7) Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

(8) Direction régionale à la recherche et la technologie.

(9) Direction régionale des affaires culturelles.

(10) Fonds régional d'art contemporain.

(11) Festival international de musique universitaire.

(12) Direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi.

(13) Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale.

- Constituer un pôle métropolitain fort entre Besançon et Dijon et le mailler avec le reste du territoire.

Il permettra aux deux ex-capitales régionales de se renforcer mutuellement, d'agir en complémentarité pour créer une dynamique et une stratégie métropolitaines prenant appui, au nord, sur l'aire urbaine Belfort-Montbéliard-Héricourt et, au sud, sur les villes moyennes de Beaune-Chalon-Mâcon. Cette stratégie, s'appuyant sur des projets ambitieux, permet de constituer un axe puissant entre les métropoles de Lyon et de Strasbourg ainsi qu'entre Paris et la Suisse.



S'appuyant sur les dispositifs contractuels (nationaux, européens), ces projets viseraient à renforcer trois compétences importantes des pôles urbains :

- **Coopérations économiques, numériques et d'enseignement et de recherche** : la coopération entre pôles de compétitivité doit être favorisée et accompagnée, de même le développement des start-up et des territoires numériques. L'expérience du multipartenariat dans l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, fédérant les acteurs implantés sur les sites de Besançon, Dijon et Belfort-Montbéliard peut permettre de renforcer les pôles de compétences partagés, ou d'en structurer de nouveaux, l'énergie offrant un exemple majeur de domaines dans lesquels une telle dynamique est pertinente. Pour répondre à l'ambition d'un pôle métropolitain fort, outre la reconnaissance et la notoriété des compétences scientifiques au-delà du territoire BFC, deux rendez-vous sont déterminants : la mise en place de l'Université Bourgogne-Franche-Comté, Comue dont le siège est à Besançon et la définition du schéma régional ESRI en application de la loi de juillet 2013.

- **Coopérations culturelles et éducatives** : association du Conservatoire à Rayonnement régional (CRR) bisontin au Pôle d'enseignement supérieur musical (PESM) Bourgogne (Dijon-Chalon). Le conservatoire de Montbéliard est quant à lui orienté sur la musique contemporaine et viendrait utilement compléter la palette des compétences. En matière d'animation culturelle, des complémentarités sont à exploiter au bénéfice des structures bisontines et dijonnaises : développement d'une offre de musique s'appuyant sur l'orchestre Victor Hugo, le concours international des jeunes chefs d'orchestre ou l'auditorium de Dijon. Dans le domaine de l'enseignement artistique, un rapprochement de l'Institut Supérieur des Beaux-Arts de Besançon et de l'École nationale des Beaux-Arts de Dijon permettrait d'enrichir l'offre en enseignement et de renforcer les complémentarités.

- **Aménagement de l'espace** : amélioration des connexions sur l'axe Saône-Doubs et avec l'extérieur incluant :

- La finalisation de la fibre noire Besançon-Dijon pour un raccordement de Dijon à la dorsale numérique Lyon-Besançon-Strasbourg, afin notamment de rendre accessible le Datacenter de Besançon, de connecter avec performance les deux CHRU, les deux universités, etc.

- L'aménagement de sites à proximité des gares ou aux entrées de ville permettant aux acteurs bisontins et dijonnais, amenés à fonctionner en étroite collaboration (chefs d'entreprise, agents de l'État et des collectivités, chercheurs, enseignants, étudiants, etc.), d'opérer dans les meilleures conditions.

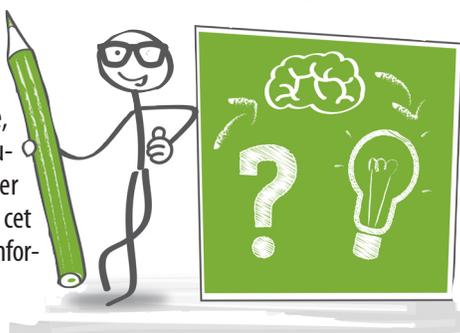
3- Rénover la conduite de l'action publique.

Être ou ne pas être chef-lieu n'épuise pas la problématique de l'animation et du développement d'un territoire. C'est un choix qu'il convient à la fois de ne pas sous-estimer et de ne pas mythifier. Le développement économique, l'animation démocratique, le bien-être des citoyens sont des ardues obligations des responsables, quels qu'ils soient, à tous les instants et sur tous les terrains.



- **Maintenir un objectif de co-construction des politiques publiques avec les partenaires, en associant les territoires infrarégionaux** (Communes, Intercommunalités, Départements, Pays, etc.) **aux prises de décision**, leur permettant de faire valoir leur point de vue, leurs besoins et la singularité de leur territoire ; à ce titre, **les comités de pilotage régionaux devront permettre une expression représentative des acteurs et territoires dans toute leur diversité.**

- **Maintenir et favoriser les relations partenariales** qu'une centralisation excessive peut distendre... voire empêcher. De fait, la région agrandie à 8 départements sera confrontée à **une multiplication des acteurs**, partenaires des politiques publiques et à **une complexification** des jeux d'acteurs et des approches thématiques. Certes, les modalités de travail peuvent être facilitées par le recours au numérique (visio conférence, conférence téléphonique à distance...) mais il s'agit d'outils dont l'utilisation implique préalablement de se poser la question des enjeux et des pratiques que l'on défend. À cet égard, il ne faut pas sous-estimer le rôle des relations informelles dans les processus de décision.



- **Prendre les moyens d'accompagner tous ces acteurs et de faire émerger les potentiels.** Ce travail repose sur des dynamiques collectives et une coordination au plus près des territoires. Il implique de s'appuyer sur les citoyens actifs et de promouvoir un exercice démocratique riche et authentique.

- **Maintenir la capacité des services à produire de la connaissance territorialisée**, éviter que les mutualisations (la centralisation) provoquent une approche « hors sol » dans la compréhension des problématiques. À ce titre, éviter que la production de données « hyperrégionalisées » vienne « écraser » les réalités territoriales et la compréhension des problématiques territoriales, dans leur diversité.

4- Construire un projet managérial

L'ampleur et le rythme de la réorganisation administrative liée à la fusion des régions suscite de légitimes questions et inquiétudes chez les personnels. Il est par conséquent vital de :

- communiquer et de 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.

⊙ **Limitier et anticiper les risques RH**, notamment par un accompagnement adapté des mobilités géographiques ou fonctionnelles potentiellement nécessaires, en tirant les enseignements de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en termes de gestions des risques RH.

⊙ **Réaliser une étude de faisabilité et d'impact des mutualisations envisagées, notamment sur les points suivants :**

- plus-value attendue dans la mise en œuvre des politiques publiques,
- mobilité des agents,
- gestion des emplois et des compétences,
- accompagnement des agents (formations pour faciliter les mobilités fonctionnelles),
- faisabilité technique et impact financier des mutualisations (exemples : surface de bureaux disponibles pour réunir sur un même site certains services, éventuels surcoûts budgétaires liés à de nouvelles locations immobilières quand les services étaient auparavant propriétaires de leurs locaux. . .).

Conclusion

Au-delà du choix du chef-lieu provisoire, l'enjeu pour la nouvelle région Bourgogne Franche-Comté est de s'organiser, d'animer, de mettre en réseau afin d'une part, d'offrir des services de proximité, d'autre part, d'être en capacité d'observer des signaux faibles et d'accompagner des pratiques émergentes.

Une organisation multipolaire où les services de l'État et des collectivités territoriales seront répartis de manière équilibrée sur la Bourgogne Franche-Comté permettra d'assurer cette gestion intelligente et d'instaurer une nouvelle approche de la gouvernance territoriale.



CESER  **Franche-Comté**
Conseil économique social et environnemental régional

www.cese.franche-comte.fr



4, square Castan | CS51857 | 25031 Besançon cedex
Tél. 03 81 61 62 90 | Fax 03 81 82 83 03 |
cese@franche-comte.fr | www.cese.franche-comte.fr