

---

**AVIS DU CESER**

Président : Patrick TASSIN

Rapporteure générale : Marie-Claude BRIET-CLEMONT

Séance plénière du 7 octobre 2014

**Avis adopté à l'unanimité**

-----

**Préambule**

Monsieur le Président du Conseil régional a saisi le CESER, début juin 2014, sur le projet de réforme territoriale porté par le gouvernement, en demandant à l'Assemblée représentative de la société civile organisée d'apporter sa contribution au débat engagé au niveau régional.

En réponse à cette saisine, le CESER rappelle qu'il a adopté un premier avis, le 13 juin 2014, dans lequel il émettait de fortes réserves sur :

- les objectifs réellement poursuivis pour les territoires régionaux ;
- la valeur ajoutée qui serait générée en matière de développement, de simplification et de rationalisation ;
- la réelle contribution de cette réforme à une reprise de la croissance et à la modernisation de l'administration du pays.

De plus, le CESER considérait que la société civile organisée ne pouvait comprendre et approuver un découpage régional nouveau aussi arbitraire, d'autant qu'il est impossible de concevoir une

réorganisation de l'administration des territoires sans poser, en préalable, la question des compétences propres à chaque échelon, ainsi que les ressources pour les mettre en œuvre.

Ainsi, sans méconnaître la nécessité de priorisation, de rationalisation des coûts de fonctionnement et afin de poursuivre l'objectif de modernisation de l'action publique, le CESER mettait le législateur en garde, dans ce premier avis, sur l'ordonnement de la réforme.

Dans ce second avis répondant à la saisine du Président, le CESER reste toujours aussi circonspect sur la réelle plus-value à attendre de ce projet de réforme, d'autant qu'aucune clarification n'a été apportée par le législateur. Bien au contraire, la cartographie initiale a été modifiée sans aucune explication probante. Le CESER émet à nouveau des réserves fortes sur les bénéfices pouvant résulter de cette réforme en termes d'économies, de moyens d'actions et de mobilisation des forces régionales.

Le CESER rappelle que cette réforme est conduite avec précipitation, sans concertation préalable avec les forces régionales.

Les acteurs régionaux attendaient en priorité une clarification des compétences régionales afin de permettre la mise en œuvre de stratégies d'actions fortes, lisibles et partagées, accompagnée d'un renforcement des moyens des Régions.

### **Le regard prospectif du CESER**

Depuis plusieurs années le CESER travaille sur les questions de la pertinence territoriale et sur les attentes des acteurs économiques, sociaux et environnementaux. Il a toujours affirmé l'impérieuse nécessité de définir et décliner une stratégie régionale forte et partagée, mais aussi soutenue par des contractualisations.

La Champagne-Ardenne est engagée dans un processus de mutations lié à son histoire agricole et industrielle. Ce territoire est doté d'un potentiel d'innovation, avec, notamment, les nouveaux matériaux, en lien avec les pôles de compétitivité IAR et Matériaux, et prenant appui sur ses fondamentaux économiques que sont l'agriculture et l'industrie.

De ce point de vue, la Région Champagne-Ardenne partage des intérêts de développement, autant avec la Lorraine qu'avec la Picardie.

Elle est également un producteur essentiel d'énergie électrique éolienne et nucléaire. Avec le développement d'autres énergies,

la région pourrait développer un mix énergétique fort. Ainsi, le territoire champardennais présente un intérêt majeur face aux enjeux de la transition énergétique.

Pour le CESER, ces deux domaines sont la base d'un développement futur de la région. Plus globalement, pour le CESER, les trois piliers, économique, social et environnemental, du développement durable doivent être au cœur d'un projet visant à organiser l'échelon régional du 21<sup>ème</sup> siècle.

### **La recomposition de l'espace régional**

Le CESER considère que la recomposition régionale proposée par le Gouvernement doit prendre en compte l'ensemble des questions relatives à l'aménagement du territoire pour élaborer des stratégies partagées sur le devenir des espaces régionaux. A ce jour, rien n'indique que cette préoccupation soit au cœur du projet de réforme.

Le CESER constate que l'espace mis en question concerne en fait un grand quart Nord-Est de la France métropolitaine. Ceci commande l'examen des forces et des réalités régionales insérées entre la ville monde qu'est le Grand-Paris, l'Allemagne et l'Europe du nord.

Pour le CESER, une prise de recul de cette nature doit commander des logiques ensemblières. Il s'agit, en effet, d'envisager l'avenir en favorisant des coopérations en faveur des projets de développement, d'aménagement, d'échanges et de mobilité, souhaitées durables et diversifiées.

Le CESER rappelle que la Champagne-Ardenne, comme la Picardie, le Centre ou la Bourgogne, fait partie intégrante de la grande couronne parisienne. Cette réalité doit impérativement être prise en compte dans les orientations utiles au développement régional.

Dans son avis du 25 octobre 2013, le CESER défendait l'idée que le territoire régional pouvait être fragilisé par le développement du Grand-Paris si les acteurs n'adoptaient pas une ligne stratégique forte afin de s'inscrire dans une logique de co-construction des espaces voisins de l'Île-de-France. Située à l'est du Grand-Paris qui se développe actuellement à l'ouest, la Champagne-Ardenne offre en effet un potentiel d'accueil d'activités important lié, entre autres, à sa faible densité démographique.

Le CESER s'interroge d'autant plus sur la logique qui préside actuellement à l'assemblage régional au regard de la localisation de la seule métropole, Strasbourg, qui se situe à l'extrémité du territoire. Sa fonction de rayonnement semble plus ouverte sur une logique frontalière que sur les villes d'équilibre de l'éventuel futur grand ensemble régional qui comprendrait la Champagne-Ardenne.

Le CESER reste convaincu que l'équilibre régional, de grands territoires de production agricole ou industrielle, doit être regardé à partir de réseaux de villes assurant déjà des fonctions structurantes. Bien plus qu'une métropole très excentrée, ce sont les territoires urbains existants, situés au cœur de ces régions, qui ont la capacité d'accompagner les mutations, l'innovation, l'évolution des formations et des qualifications, le

maintien des niveaux de services utiles, l'offre de soins... Il s'agit là, pour le CESER, d'un enjeu majeur pour le développement harmonieux des territoires, l'égalité des chances, le mieux vivre ensemble.

Ce grand quart Nord-Est comprend de grands espaces interstitiels à dominante agricole et industrielle, avec des potentiels touristiques inégalement exploités, des rayonnements et des notoriétés très diverses.

Face à ces constats et aux éléments connus de la nouvelle organisation territoriale voulue par le Gouvernement, le CESER s'inquiète des transferts de compétences qui donneraient, par exemple, la gestion des collèges et l'entretien des routes aux Régions. En effet, ce projet renforcerait le rôle de gestion des collectivités régionales, sans projet fédérateur, sans moyens nouveaux dédiés aux mutations économiques et sociales et sans clarification du rôle et des soutiens de l'État. Cette évolution, sacrifierait dangereusement le rôle stratège des régions pour le développement économique, de l'emploi et pour la cohésion des territoires.

### **Les grands territoires en question**

Le CESER est conscient des difficultés de la Champagne-Ardenne à résorber ses faiblesses et à valoriser ses atouts mais n'estime pas pour autant que cela lui impose de s'intégrer dans un territoire plus vaste. Une éventuelle modification des périmètres régionaux ne peut être une fin en soi d'autant plus que d'autres

formes de coopérations interrégionales que la fusion sont possibles.

Quelle que soit la fusion régionale retenue, la société civile organisée souligne le risque de fragilisation des acquis de ces trente dernières années en matière de cohésion régionale.

De ce point de vue, elle s'interroge toujours sur la véritable finalité recherchée par la réforme et ses effets à moyen terme. Par exemple, l'avenir des CHU, dans les futurs grands territoires, est particulièrement préoccupant. La fusion de plusieurs régions et la volonté de rationalisation peuvent en effet aboutir à la concentration, sur un seul site, des CHU existants. Si l'établissement de Reims était amené à disparaître en tout ou partie, c'est l'Université de Reims-Champagne-Ardenne elle-même qui perdrait une très grosse part de son assise.

Le CESER précise qu'il est impératif que la recherche d'une rationalisation par une logique d'économie d'échelle et d'une spécialisation des territoires et des actions n'induisse pas un nouvel accroissement des fractures sociales, urbaines et territoriales.

Le CESER souligne par exemple que les réseaux permettant la mobilité infrarégionale dans les espaces concernés restent très inégaux. Sans investissement public conséquent, ces inégalités risquent de freiner le développement compétitif et harmonieux des territoires.

Enfin, le CESER redoute l'impact de la période de transition commandée par une fusion, au moment où les Régions sont appelées à prendre une place essentielle en matière de développement économique.

## **Vers le renforcement régional ?**

Sans perdre de vue les réalités géographiques et démographiques régionales, mais au regard des compétences et des leviers économiques régionaux, le CESER considère que la richesse du tissu des PME-PMI, y compris celles de l'économie sociale et solidaire, doit être prise en considération de façon spécifique, car il s'agit de l'enjeu du maintien du tissu entrepreneurial dans les villes moyennes nécessaires au développement équilibré des bassins de vie. Cet enjeu se combine à celui du développement des infrastructures numériques dans les territoires à faible densité de population. En effet, l'hétérogénéité régionale appelle des moyens d'échanges performants, conséquents, cohérents et adaptés.

Le CESER note que l'industrie champardennaise est fortement exportatrice. L'Allemagne est l'un de ses principaux partenaires. Les ouvertures frontalières vers l'est pourraient générer un effet positif dans la mesure où une stratégie politique forte d'accompagnement serait mise en place.

En matière d'infrastructures de transports, le CESER rappelle l'importance des axes structurants comme la LGV est, les relations interrégionales, les autoroutes A4, A26, A34, A5 et la nationale 4, les équipements fluviaux et aériens ou encore les lignes à vocation de fret ferroviaire. Leur évolution nécessite une prise en compte commune avec les territoires situés à l'est et/ou à l'ouest de la Champagne-Ardenne. Mais cette évolution structurelle, pour être utile et efficace, doit être accompagnée d'une politique

d'investissements partagée par la Région et l'État. A ce titre, le CESER affirme son inquiétude quant à l'efficacité des futurs contrats de plan État-Région (CPER) qui ont déjà pris du retard et sont soumis à la forte incertitude liée au projet de réforme territoriale lui-même. Le CESER exprime ses craintes de voir la signature des CPER rapidement remise en cause dans les régions qui seraient fusionnées, comprenant les régions actuellement les plus fragiles. Le CESER exprime la même inquiétude quant à la nouvelle génération des fonds structurels européens en cours de discussion entre les actuels exécutifs régionaux et la Commission européenne.

Face à cette double préoccupation, le CESER rappelle que les acteurs économiques, sociaux et environnementaux attendent, de l'État, une réelle lisibilité à long terme de l'action publique en région. C'est elle qui permet d'obtenir l'efficacité, dans la durée, des choix stratégiques d'actions et de développement.

Pour le CESER, si redimensionnement régional il doit y avoir, il doit permettre un changement de moyens et de nouvelles projections tant pour la formation professionnelle que pour la recherche, l'innovation, les mutations sociales, ...

### **Éléments conclusifs**

À partir de ces considérants et dans le cadre d'une réforme incluant un changement d'échelle territoriale, le CESER affirme que :

- la volonté d'une fusion des régions existantes, telle qu'elle est envisagée

aujourd'hui et dans les conditions et compétences prévues, ne permettra pas de changer les réalités et de réduire les faiblesses régionales, car il ne s'agirait que d'un habillage sans moyens nouveaux. Sans renforcement sensible des pouvoirs d'intervention régionaux, il est vain de vouloir arrêter un choix de nouveaux périmètres ;

- le risque est réel de transformer presque totalement les régions en vastes territoires de gestion, alors que l'économie et l'emploi ont besoin d'une puissante logique territoriale de projet, comme cela avait été promu par les actes de la décentralisation du début des années 80 ;
- l'attribution aux Régions d'un véritable pouvoir économique est essentielle. Une éventuelle création de grands ensembles régionaux doit être impérativement accompagnée d'une structuration claire des compétences couplées à l'octroi de leviers puissants, utiles au développement. Elle devrait s'accompagner de politiques de contractualisation avec l'État et les Régions voisines, sur des objectifs de développements et d'équipements partagés ;
- les réalités régionales doivent conduire à prévoir des moyens spécifiques pour les territoires interstitiels d'un éventuel grand ensemble régional. En effet, la région Champagne-Ardenne est insérée dans des logiques territoriales ne pouvant être découplées ni de la proximité de l'Île-de-France, ni des problématiques liées à la ruralité ou encore à son histoire industrielle ;

- le choix gouvernemental de mettre en œuvre une réforme de l'organisation territoriale peut être entendu, mais il risque de fragiliser le positionnement du territoire champardennais dont la densité de population est parmi les plus faibles. En effet, la Champagne-Ardenne pourrait devenir un vaste territoire de frange d'un futur grand ensemble. Ce risque est d'autant plus grand que cette région n'a pas de métropole. La réforme doit répondre aux enjeux liés à l'accès aux services, à l'offre de soins, de formation, de transports, ... garants de cohésion sociale dans les différents bassins de vie, sans désengagement de l'État en matière d'aménagement harmonieux des territoires.

Le CESER appelle donc les élus régionaux à affirmer la nécessité d'une stabilisation des choix politiques et stratégiques afin :

- de ne pas décourager les acteurs du développement régional ;
- de ne pas laisser se déliter les liens tissés au fil des trente années de l'histoire régionale ;
- de ne pas laisser se marginaliser la Champagne-Ardenne ;
- de ne pas laisser se rompre la continuité des investissements, en particulier humains, utiles à la réussite d'un territoire.