

CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2019

Note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier, portant sur un sujet d'économie

BON A TIRER

Date

Signature:

EPREUVE N° 2

Durée: 4 h

Coefficient: 3

SUJET:

Quels sont les impacts des réformes territoriales récentes sur les dépenses de fonctionnement des collectivités ?

DOCUMENTS JOINTS

Document nº 1	Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives, Gérard-François Dumont, Fondation Res Publica, 27 février 2018	Page 1
Document n° 2	Les finances publiques locales, Cour des comptes, octobre 2017	Page 4
Document n° 3	Un an après, les grandes régions à l'heure du bilan, la Gazette, 2 mai 2017	Page 8
Document n° 4	Etude portant retour d'expérience sur les fusions des régions, des intercommunalités et des communes, CNFPT, octobre 2018 (Extraits)	Page 10
Document n° 5	Fusion départements-métropoles : Gérard Larcher contre « une solution unique », maire info, 18 octobre 2018	Page 26
Document n° 6	La fusion des régions coûte de l'argent, Catherine Frey, l'Ardennais, 1' janvier 2018	Page 27
Document nº 7	Nouvelle-Aquitaine : la fusion des Régions a entrainé une hausse des dépenses, la nouvelle république, 15 novembre 2018	Page 28

Document n° 8	Près de 11,5 millions d'euros d'économies réalisés par la région Normandie depuis la fusion, Région Normandie	Page 31
Document n° 9	Fusion des régions : le compte n'y est pas encore, la gazette des communes, 25 janvier 2019	Page 34
Document n° 10	L'organisation à la carte, les élus s'y voient déjà, la Gazette, 25 mars 2019	Page 38
Document n° 11	Le dispositif de contractualisation Etat-collectivités adopté à l'Assemblée, 18 décembre 2017, Maireinfo	Page 41

NOTA:

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

Λ

Les enjeux soulevés par les quatre lois territoriales 2014-2017

Les enjeux soulevés par la mise en œuvre des lois territoriales 2014-2017 sont nombreux.

Un enjeu de financement : toutes les nouvelles structures territoriales décidées par ces lois, qui doivent être financées, engendrent des coûts supplémentaires comme nous l'avions annoncé au Parlement dès 2014 et comme l'a confirmé récemment un quotidien [10]. Aux coûts entraînés par des niveaux hiérarchiques plus nombreux, s'ajoutent des coûts de transfert de compétences aux intercommunalités, par exemple en matière de GEMAPI (Gestion des Eaux, des Milieux Aquatiques et Préventions des Inondations). De même, dans nombre d'intercommunalités, la gestion de l'eau va très probablement coûter plus cher qu'auparavant lorsque leur périmètre ne correspond pas à celui d'un bassin versant [11]. Les problèmes de financement de ces nouvelles structures territoriales trouvent une illustration avec la Métropole du Grand Lyon créée le 1er janvier 2015 : la première décision significative prise par cette métropole, au lendemain de sa création, a été d'augmenter les impôts locaux pour financer le mieux-disant, c'est-à-dire pour aligner les salaires et les conditions sociales de ses personnels issus de la communauté urbaine de Lyon et ceux issus de l'ancien département du Rhône. Ce sont évidemment les contribuables qui les ont assumés et les assument sans nécessairement en ressentir des effets bénéfiques. Dans d'autres cas, les coûts engendrés par la création de structures territoriales inévitablement plus lourdes – car une administration plus importante engendre inévitablement des coûts supplémentaires, par exemple de coordination – se traduisent par des services moindres ou rétrécis à la population.

Un enjeu géographique: l'éloignement entre les lieux de décision et les lieux de vie des habitants, l'éloignement entre les décisions prises dans les services administratifs et la population. Le proviseur d'un lycée qui se retrouve maintenant dans une grande région m'expliqualt récemment les difficultés qu'il rencontre désormais avec les décideurs de la nouvelle région qui ne peuvent avoir une connaissance fine des territoires. À cela s'ajoute souvent la difficulté à connaître, voire à comprendre, les délimitations du périmètre régional ou intercommunal correspondant pourtant à des compétences exercées qui peuvent avoir des conséquences dans la vie quotidienne des habitants.

Un enjeu de transparence. Après les lois territoriales 2014-2017, il est désormals encore plus difficile pour les citoyens de s'y retrouver dans la diversité accrue des intitulés des statuts des territoires où ils vivent (communautés de communes, communautés d'agglomérations, métropoles avec des statuts différents, établissements publics territoriaux...). En outre, le citoyen peut se demander si les décisions sont prises par des élus ou par des technostructures qui ont la chance d'avoir la compétence technique. Il lui est encore plus malaisé d'acquérir une compréhension globale des budgets de sa commune et de son intercommunalité compte tenu de la complexité des questions de répartition de financements entre les intercommunalités et les communes. Comblen de citoyens peuvent comprendre le montant des attributions de compensation (AC) ou de la dotation de solidarité communautaire, ces deux types de reversements effectués au profit de leurs communes membres ou d'autres EPCI (établissements de coopération intercommunale) par les groupements soumis aux régimes de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone ? Certes, ces reversements pouvaient exister déjà lorsque des Intercommunalités avaient une fiscalité professionnelle unique (FPU). Mais la nouvelle carte Intercommunale en vigueur depuis le 1er Janvier 2017 compte une proportion plus importante d'EPCI à fiscalité professionnelle unique réunissant davantage de communes et comportant une population plus nombreuse. Et l'évolution des compétences entre collectivités, telle qu'elle résulte obligatoirement des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), a induit une redéfinition de l'intérêt communautaire et des besoins de financement entre les communes et les EPCI. Elle nécessite une nouvelle détermination des montants d'attributions de compensation selon des modalités peu claires pour le citoyen et même parfois pour les élus qui ne sont pas tous experts-comptables.

2

Un enjeu culturel. Intercommunalités, grandes régions signifient souvent des délimitations et des dénominations qui font novation. Or, l'étude des réussites territoriales des dernières décennies [12] montre que celles qui contribuent à davantage de solidarité locale ou de croissance endogène dans les territoires sont des initiatives prises localement par des habitants, explicatives des succès des projets. Pourquoi ? Parce qu'un habitant n'est prêt à s'investir fortement dans la vie et le développement de son territoire que s'il ressent avec celui-ci un lien charnel, lien symbolisé par un nom qui, plus qu'une simple dénomination géographique, représente une attache culturelle, une identification.

D'où les questions suivantes : lorsqu'un territoire administratif choisit un nom nouveau qui ne fait pas sens, quel ressenti culturel et, donc, quelle motivation l'habitant a-t-il ? Dans quelle mesure les habitants peuvent-ils parvenir à adhérer à un périmètre sans logique géographique ou historique et dont les compétences précises sont malaisées à comprendre ? Les habitants ne risquent-ils pas d'éprouver des difficultés à s'investir dans la vie sociale d'un territoire dans tequel ils ne s'identifient pas ?

L'enjeu de la gouvernance territoriale. Lors de mes déplacements en France, je rencontre nombre d'élus qui éprouvent des difficultés à cholsir les fameuses trols compétences à transférer aux intercommunalités. Certains élus sont pour la compétence A, d'autres pour la compétence B... Bref, tout cela se traduit par un certain manque de sérénité dans les débats des intercommunalités, pour ne pas employer un mot plus fort, et soulève des craintes sur la possibilité d'un travail futur en bonne intelligence entre les communes des intercommunalités. Dans tous les cas, chacun reconnaît que la mise en œuvre de ces lois risque de prendre des années. Il en résulte que le temps (et souvent l'argent quand il faut mobiliser des cabinets extérieurs) ainsi consacré par les élus et leurs collaborateurs ne peut que les priver de possibilités de penser des projets concrets au service du bien commun.

Cecl pourralt n'être vral que pour les intercommunalités nées d'un périmètre totalement nouveau, mais c'est également le cas pour des intercommunalités qui reposent sur une entente ancienne et dont le périmètre ne s'est pas trouvé modifié car la loi impose, de façon uniforme dans tous les territoires, sans tenir compte des diversités historiques ou géographiques, de nouvelles répartitions des compétences, et donc de nouvelles définitions dans la répartition des financements, sans possibilité d'y déroger. D'où des problèmes de gouvernance.

L'enjeu démocratique. Depuis les années 1950, certains pays européens, mais moins que ce que l'on dit généralement, ou certains Länder allemands, mais pas tous, ont entrepris de fusionner des communes, bien avant les lois territoriales françaises 2014-2017 qui correspondent dans une certaine mesure à cette logique. Par exemple, la Suède [13], entre 1952 et 1974, a conduit la restructuration administrative territoriale la plus drastique d'un État démocratique occidental. En 22 ans, le nombre de municipalités suédoises est passé de 2 500 à 277, engendrant alors une moyenne de 30 000 habitants par commune fusionnée. Or, l'affaiblissement de la démocratie locale dans des communes vastes résultant de fusions a soulevé nombre de débats. Dès les années 1980, sous la pression de citoyens, l'État, décisionnel en la matière, a dû se déjuger et accepter que des territoires fissent sécession, portant le chiffre à 290, ce qui équivaudrait, compte tenu de son polds démographique, à environ 2 000 par les lois 2014-2017.

En Finlande [14], le nombre des municipalités est passé de 547 en 1950 à 348 en 2015, conduisant à une moyenne de 15 800 habitants par municipalité. Ce dernier chiffre équivaudrait à 3 984 communes en France, mais la médiane est de 5 750 habitants, ce qui signifie que la moltié des communes compte moins de 5 750 habitants et l'autre moltié plus de 5 750 habitants. Comme en Suède, il apparaît que, dans les grandes municipalités, la participation électorale est plus faible, particulièrement dans les zones périphériques, qui ont le sentiment d'être peu considérées et de n'avoir guère d'influence. Les analystes en concluent un déficit démocratique né des fusions et les réformes envisagées pour fusionner les communes les moins peuplées sont désormals écartées.

Le problème de la citoyenneté. L'habitant d'un pays démocratique ne peut exercer ses responsabilités de citoyen que s'il se sent concerné par le territoire électoral défini, que s'il comprend le rôle des élus qu'on lui demande de choisir, que s'il a le sentiment qu'il aura la possibilité d'évaluer leur action. Dans l'organisation traditionnelle de la France, cecl était attesté par la participation élevée aux élections municipales, par le fait que le maire était et est toujours, en 2018, toutes les enquêtes l'attestent, la femme ou l'homme politique le plus apprécié. Une autre preuve tenait à une fréquente différence de choix électoral des citoyens selon les élections nationales et locales. Ainsi, à nouveau lors des élections municipales de 2014, nombre de citoyens ont choisi de voter pour un candidat nationales.

En outre, l'habitant d'un pays démocratique ne s'investit dans la vie de son territoire, et notamment dans sa vie associative, que s'il aime son territoire, ce qui suppose qu'il sache ce qu'il est. Ainsi s'explique le texte d'Alexis de Tocqueville : « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science : elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans l'institution communale, une Nation peut se donner un gouvernement libre, elle n'a pas l'esprit de liberté. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le refoulé dans l'intérieur du corps social reparaît tôt ou tard à la surface [15]. »

En effet, la démocratie, c'est d'abord la démocratie locale, c'est d'abord la participation des habitants à la vie du territoire dans lequel ils vivent. Cette question de citoyenneté, qui est donc centrale [16], n'a-t-elle pas été oubliée lors des lois territoriales 2014-2017 ?

Enfin, un dernier enjeu concerne la création de communes nouvelles [17], soit la fusion de communes décidées par des conseils municipaux, selon un texte législatif dont il convient de rappeler qu'il est antérieur aux quatre lois territoriales votées en 2015-2017. Tel qu'il a été initialement formulé, ce texte pouvait être considéré comme une démarche fort intéressante, une démarche ouverte qui permettalt aux élus de choisir une mutualisation systématique de leurs services et de leur pilotage territorial.

Néanmoins, le mécanisme des communes nouvelles s'est trouvé bousculé par les lois 2014-2017 et la façon dont elles ont été mises en œuvre.

Certes, après le texte de 2010, la création de commune nouvelle a d'abord été un choix réfléchi des élus, même si l'on pouvait regretter qu'il ne soit pas concrétisé par des référendums locaux lorsque l'intégration d'une commune dans une commune nouvelle n'avait pas été présentée aux électeurs dans les programmes des candidats lors des élections municipales.

Puis, à la suite de la loi NOTRe, il faut constater que certaines communes nouvelles relèvent davantage d'un raisonnement défensif que d'un projet commun partagé. D'abord, un certain nombre de communes, privilégiant l'aspect financier, ont décidé de se fondre dans une commune nouvelle pour que les recettes venant de l'État solent supérieures à ce qu'elles auraient été sans la création de la commune nouvelle.

En second lieu, certaines communes nouvelles sont surtout fondées sur un souci de positionnement dans le cadre des nouvelles intercommunalités beaucoup plus vastes imposées par les lois. Il s'agit moins de conduire un projet partagé pour le bien commun des territoires fusionnés que d'améliorer son rapport de force dans les rivalités de pouvoir existant inévitablement au sein de vastes intercommunalités.

Dans ces cas, la commune nouvelle est donc moins un projet de territoire qu'une tactique afin de peser dans une intercommunalité ou, au moins, de ne pas dégrader les finances territoriales.

Et, dans tous les cas, malgré les efforts d'un certain nombre d'élus, il convient de préciser qu'il n'y a jamais approbation formelle de la population. Le risque est que le citoyen ait l'impression que les décisions ont été prises sans recueillir son avis, voire en catimini, et qu'on lui a imposé une fusion engendrant un périmètre administratif dans lequel il ne se reconnaît pas.

En outre, alors que la création des communes nouvelles était dans une logique d'auto-organisation (bottom-up), fondées sur la concertation et le dialogue entre les élus, l'État a décidé de la reprendre à son compte selon une logique venant d'en haut (top-down) par des mesures incitatives qui transforment des projets de fusion imaginés par les territoires en des projets poussés par l'État central sans garantle que l'esprit de citoyenneté sulve. Par exemple, une instruction ministérielle aux préfets du premier trimestre 2018, signée des ministres de l'Intérieur et de la Cohésion des territoires, pour fixer les règles en matière de répartition de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR), énonce comme axe prioritaire ; le « soutien aux communes nouvelles ». Celles-ci sont « éligibles de droit à la DETR pendant les trois ans à compter de leur création si l'une de leurs communes constitutives y était éligible l'année précédant leur création ». Leurs demandes de subventions « doivent être

Enfin, dans l'esprit du gouvernement, selon les déclarations du ministre auprès du ministre de l'Intérieur, « une commune nouvelle est une nouvelle commune » [18], c'est-à-dire se substitue pleinement aux communes antérieures et entre dans le droit commun, ce qui lui interdit des adaptations de sa gouvernance non inscrites dans la loi. Or, en l'état, la loi ne permet aucune possibilité d'éventuelle représentativité des anciennes communes et la commune ancienne disparaît totalement comme espace de délibération démocratique. L'existence d'une seule personne qui serait considérée comme le représentant ou le délégué de telle ou telle ancienne commune ne peut se substituer à des délibérations citoyennes. Pourtant, et par exemple, les anciennes communes n'ont pas nécessairement intérêt à voir se dissoudre, au risque de disparaître, tout le bénévolat citoyen ou associatif dans la commune nouvelle.

Les enjeux des lois territoriales 2014-2017 sont donc considérables, d'autant que ces lois se situent dans un contexte de décisions remettant en cause la libre administration des collectivités territoriales et, plus généralement, de la décentralisation [19]. Il importe donc d'apporter des réponses face à ces enjeux.



3 L'état d'avancement de la réforme territoriale

Depuis les lois fondatrices de mars 1982 et juillet 1983 en passant par la loi d'août 2004 dite Acte II de la décentralisation, les responsabilités de chaque niveau de collectivités ont été renforcées sans se préoccuper de la gouvernance de l'ensemble. Il en résulte une superposition des niveaux d'administration et un enchevêtrement de leurs compétences respectives, facteurs de surcoûts et de perte d'efficacité dans la conduite des politiques publiques. De multiples rapports parlementaires ou administratifs au cours des vingt dernières années ainsi que des enquêtes conjointes de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ont montré à quel point la simplification si souvent évoquée de ce « millefeuille territorial » était une nécessité.

Partant de ce constat, la réforme territoriale mise en œuvre en application de plusieurs lois adoptées en 2014 et 2015 a poursuivi deux buts principaux : renforcer les responsabilités des régions par rapport à celles des départements et réduire le nombre des intercommunalités pour en faire des structures de proximité et d'efficacité au service de l'action locale.

Le paysage des collectivités locales a été modifié, leurs territoires comme leurs compétences. Toutefois, la volonté initialement affichée de faire disparaître le département¹² ne s'est pas concrétisée. Il a conservé nombre de ses compétences de proximité¹³. La réforme n'a que partiellement simplifié l'architecture institutionnelle locale et la répartition des compétences entre catégories de collectivités, qui demeurent d'une grande complexité.

L'architecture encore complexe du paysage institutionnel local

Cette nouvelle architecture est marquée par la réduction du nombre des acteurs territoriaux (régions, EPCI, communes) et l'affirmation des métropoles avec l'idée sous-jacente qu'une plus grande dimension permet d'atteindre une efficience supérieure grâce à la mutualisation des services et à la rationalisation des politiques publiques.

De grandes régions ont vu le jour en application de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, qui a ramené de 22 à 13 le nombre des régions métropolitaines. Cependant, plus grandes en superficie et en population, elles ne peuvent toujours pas être comparées à leurs voisines européennes aux compétences beaucoup plus larges. Ainsi, le seul budget de la Bavière correspond au double du budget de l'ensemble des régions françaises. Par ailleurs, les régions fusionnées devront adapter

Synthèse du rapport sur les finances publiques locales

¹² Discours de politique générale du Premier ministre à l'Assemblée nationale, 8 avril 2014.

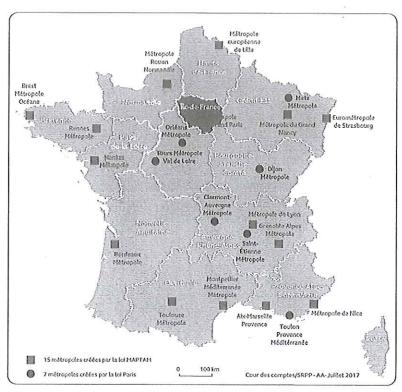
¹³ Du fait de modifications substantielles apportées par le Sénat au projet de loi NOTRé.

Synthèse du rapport sur les finances publiques locales

leurs processus de décision et leurs modes de gestion pour pouvoir administrer de vastes territoires, à l'instar de la Nouvelle-Aquitaine qui s'étend sur 84 000 km², soit la superficie de l'Autriche.

Des métropoles fédèrent désormais les grandes aires urbaines, sous l'effet de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), avec pour mission de « faire jeu égal avec les métropoles européennes », d'être des « locomotives » du développement régional et de dynamiser les territoires environnants. Toutefois, leur multiplication (15 après la loi MAPTAM puis potentiellement 22 avec la loi « Paris » de 2017¹⁴) et leur répartition inégale sur le territoire ne paraissent pas totalement cohérentes avec ce projet. De plus, l'effet réel d'irrigation des territoires avoisinants par les métropoles fait débat.

Les métropoles au sein des nouvelles régions



Source: Cour des comptes

Une carte intercommunale resserrée a été mise en place par l'État en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé). Depuis le 1er janvier 2017, elle ne compte que 1 266 EPCI15 à fiscalité propre au lieu de 2 062 un an plus tôt, soit une baisse de 39 %. Considérablement plus étendus, les territoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération sont aussi devenus plus composites, rendant moins claire la distinction entre ces deux catégories.

La nouvelle carte intercommunale appelle une nouvelle gouvernance locale. En particulier, la taille moyenne des EPCI a fortement augmenté, 22 % d'entre eux sont composés de plus de 50 communes. Sur d'aussi vastes territoires, leur fonctionnement en tant que structures de proximité peut s'avérer délicat. Pour peser davantage en leur sein, des communes choisissent de fusionner dans le cadre du dispositif offert par la loi de mars 2015 sur les communes nouvelles16, qui a connu un franc succès (517 communes nouvelles créées en 2015 et 2016).

En définitive, la réforme territoriale ne remédie pas à la complexité du paysage institutionnel local. Elle ne supprime aucun niveau d'administration publique, hormis sur le territoire de la métropole de Lyon, et en ajoute même un sur celui des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence.

Une clarification timide de la répartition des compétences

L'objectif de la réforme territoriale était, selon l'exposé des motifs de la loi NOTRé, d'aboutir à une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des interventions des différents niveaux de collectivités. Si la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions représente une avancée, le mouvement de rationalisation reste inachevé et la répartition des compétences demeure compliquée.

La faible ampleur des transferts de compétences

Les transferts des compétences des départements vers les régions et les métropoles ont été limités au regard du projet de loi NOTRé qui prévoyait de transférer des pans entiers de compétences vers les régions (voirie, collèges, transports). Finalement, seuls l'ont été les transports, essentiellement interurbains et scolaires, pour un montant, en charges transférées, de 2,28 Md€, soit 3,9 % des dépenses de fonctionnement des départements et 10 % de celles des régions. Les transferts aux métropoles, laissés dans une large mesure à la discrétion des collectivités, se sont faits a minima et ne représentent que 160 M€, soit 0,3 % des dépenses de fonctionnement des départements et 2,6 % des recettes de fonctionnement des métropoles.

Synthèse du rapport sur les finances publiques locales

¹⁵ EPCI: établissement public de coopération intercommunale.

¹⁶ Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

L'état d'avancement de la réforme territoriale

Une répartition des compétences entre collectivités toujours compliquée

La répartition des compétences n'a guère été simplifiée. Certes, la loi NOTRé a retiré aux départements leur compétence dans le domaine du développement économique dont les régions reçoivent en propre la « responsabilité », notion dont la portée juridique nouvelle est plus large que celle de « chef de file », précédemment retenue. En particulier, les régions arrêtent désormais le régime d'aides aux entreprises, qui s'impose aux autres collectivités de leur territoire.

La portée limitée de la logique de spécialisation

En dépit de la volonté initiale de clarification, la loi NOTRé prévoit le maintien de compétences partagées dans plusieurs domaines (égalité hommes-femmes, culture, sports, tourisme, langues régionales, éducation populaire). En outre, la mission de solidarité territoriale reconnue aux départements leur laisse la capacité de financer des opérations ne relevant pas strictement de leur champ de compétence en finançant des projets dont les communes ou leurs groupements sont maîtres d'ouvrage. Même dans le domaine du développement économique, les départements conservent des compétences résiduelles dans des cas limitativement définis par la loi.

Au total, l'objectif de rationalisation des interventions des collectivités et de moindres enchevêtrements de leurs compétences n'est que partiellement atteint.

Des coûts de transition qui restent à évaluer

La mise en œuvre de la réforme territoriale se traduit par l'ouverture de nombreux chantiers administratifs au sein des collectivités concernées (réorganisation institutionnelle et administrative, refonte des fonctions support, territorialisation de l'action publique, fusion des organes satellites). L'ensemble de ce processus complexe prendra plusieurs années et induira inévitablement des coûts de transition dont certains sont d'ores et déjà enregistrés.

Au-delà, des surcoûts pérennes de gestion, liés notamment, dans les collectivités fusionnées (régions, EPCI, communes nouvelles), à l'harmonisation par le haut des régimes indemnitaires, du temps de travail et des politiques publiques, pourraient obérer les économies structurelles attendues à moyen et long terme. La Cour appelle les collectivités à une vigilance particulière sur ces risques de dépenses.

Au total, la réforme territoriale engagée devrait être considérée comme une première étape. Différentes pistes d'évolution sont ouvertes comme, par exemple, simplifier les catégories d'EPCI ou reproduire la réforme mise en œuvre à Lyon.

DOCUMENT n° 3

Budgets: on est encore loin de l'optimisation financière!

Les fusions ont d'abord occasionné des surcoûts, notamment administratifs. Si certaines régions plus avancées ont déjà opéré des économies par réorganisation ou mutualisation, l'essentiel du travail reste à venir et à mesurer.

our savoir si les nouvelles régions dégagent des économies par mutualisation ou réorganisation, il faudra patienter jusqu'au mois de juin, voire jusqu'en 2018 avec les comptes administratifs (lire l'encadré), ou même 2019, une fois digérés les transferts de compétences issus de la loi «Notre». En fait, les fusions ont, dans un premier temps, engendré des coûts additionnels, comme le montrent ces quelques exemples.

DE COÛTEUSES HARMONISATIONS

Ainsi, dans les Hauts-de-France, «nous avons prévu un montant de 3 à 4 millions d'euros, explique Jean-Pierre Bataille, conseiller régional (LR), rapporteur général du budget. Il a en effet fallu harmoniser nos logiciels informatiques, faire face à la hausse des frais de déplacements entre le siège à Lille [233900 hab.,], et le site de l'ex-conseil régional de Picardie à Amiens [132500 hab.], homogénéiser nos services, unifier nos nomenclatures budgétaires,

etc.» En Occitanie, l'harmonisation du régime indemnitaire (mise en place du Rifseep) entre les deux anciennes régions s'est faite à la hausse pour les agents des catégories B et C. Enfin, il a parfois fallu canaliser les velléités de certains élus, désireux d'obtenir ce qu'il y «a de mieux chez l'ancien voisin».

Pour neutraliser le surcoût de fusion, «nous avons, en Hauts-de-France, économisé 3 à 4 millions d'euros sur les 70 millions de frais à caractères généraux, avec, par exemple, 800000 euros sur les indemnités des élus (-5%), 500000 euros sur le budget de communication, 50000 euros de frais de déplacements, etc.», estime Jean-Pierre Bataille.

DESDIRECTEURS MOINS NOMBREUX Mais les fusions ne permettent-elles pas de réorganiser, regrouper ou mutualiser? Côté encadrement, le nombre de directeurs généraux adjoints et de directeurs de services s'est réduit un peu partout: par exemple, de 25 directeurs généraux adjoints à 5 et d'environ 70 directeurs de services à 25 aujourd'hui en Auvergne-Rhône-Alpes ou encore, de 19 directeurs généraux adjoints à 9 et de 71 directeurs de services à 40 dans les Hauts-de-France.

Ces nouvelles organisations sont autant d'opportunités de conclure des marchés publics plus avantageux, en présence de plus gros volumes. Ainsi, en Occitanie, la renégociation des contrats d'assurance a permis d'économiser 3 millions d'euros en 2017. «Mais attention tout de même à ne pas pénaliser l'économie de proximité, qui concerne 85 à 90% des marchés dans les Hauts-de-France», prévient Jean-Pierre Bataille.

Enfin, la mutualisation des moyens humains va aussi se développer, par exemple chez les agents techniques des lycées entre les anciennes régions, mais aussi avec les départements, permettant de dégager, le cas échéant, des temps pleins. • Frédéric Ville

QUESTIONS A...

Les régions fusionnées ont-elles dégagé des économies par de nouvelles possibilités de mutualisations ou regroupements?

Un grand nombre de régions, fusionnées ou non, se sont lancées dans de sérieuses économies dès 2016. Mais certaines régions fusionnées n'étaient pas encore prêtes, plus préoccupées par les restructurations de services issues de la réforme. D'autres se sont montrées plus prévoyantes, en analysant toutes les politiques de chaque ancienne région. En Auvergne-Rhône-Alpes, nous nous étions, dès 2016, fixé 75 millions d'euros d'économies. Nous avons commencé à réorganiser nos services en réduisant le nombre de directeurs, d'où des économies [même si beaucoup de ces directeurs sont toujours en poste dans la région et à salaire égal, ndlr].



ETIENNE BLANC,
premier viceprésident (LR)
de la région
Auvergne - RhôneAlpes; président
de la commission
«finances,
personnel
et modernisation
des pratiques» de
Régions de France

Dans ces économies de fonctionnement, il faudra distinguer, grâce à la mise en place d'indicateurs et dans les comptes administratifs de 2016, ce qui résulte de la baisse des dépenses courantes, de la réorganisation des politiques ou de la fusion.

Comment les régions fusionnées font-elles évoluer leur fiscalité?

Fusion n'est pas synonyme d'augmentation. En Auvergne-Rhône-Alpes, par exemple, l'Auvergne, qui détenait le taux le plus élevé pour les cartes grises, s'est alignée sur Rhône-Alpes au taux inférieur [en Occitanie, en revanche, l'harmonisation s'est faite par le haut entre les deux anciennes régions, ndlr]. Pour la taxe sur les véhicules propres, c'est l'inverse.

Ressources humaines: après la réorganisation, la négociation

La phase de la fusion des administrations est à peine finie que doit commencer celle des négociations sur l'harmonisation des régimes indemnitaires, du temps de travail et de l'action sociale. En même temps, de nouvelles formes d'organisation sont mises en place.

'énorme chantier de la fusion des administrations régionales dans les sept nouvelles grandes régions a consisté, sur la première année d'exercice, à constituer un organigramme consolidé et à se réorganiser sur plusieurs sites, avec des équilibres différents mais de grandes lignes communes, sur le volet des ressources humaines.

Olden minimum

de déménagements

Si plusieurs syndicats dénoncent
une fusion à marche forcée et

peu de temps pour préparer et participer aux évolutions, toutes les régions assurent qu'il n'y a pas eu de mobilités forcées et que des efforts ont été mis en œuvre pour trouver des solutions afin d'éviter des déménagements qui n'étaient pas volontaires. «Le premier engagement de la présidente [PS] de Bourgogne-Franche-Comté [Marie-Guite Dufay] a été qu'on ne forcerait pas les agents à bouger. Nous pensions que certains devraient changer de métier, mais, finalement, cela n'a pas été le cas. Cela s'est fait dans les conditions les plus rassurantes possibles», assure la DGS de Bourgogne-Franche-Comté, Valérie Châtel, qui a ouvert un chantier «remue-méninges» afin de travailler sur «les conditions de fonctionnement de demain: l'administration doit évoluer pour se rapprocher du terrain, favorisant la dématérialisation et la réactivité». «La fusion a permis d'essayer de mettre en place de nouvelles formes d'organisation», souligne pour sa part le DGS de la Nouvelle Aquitaine, Jean-Baptiste Fauroux.

02 Déplacements et rencontres virtuelles

Les contraintes géographiques et la recherche d'équilibre entre les différents sites administratifs des régions ont amené de nouvelles habitudes de travail: plus de déplacements, notamment pour les directeurs et chefs de service, sans doute, mais encore plus d'échanges par visioconférences. Les organisations multisites, comme en Nouvelle Aquitaine ou en Occitanie,

[...]

Hauts-de-France 6 millions hab.



BRIGITTE FOURÉ, maire d'Amiens, vice-présidente (UDI) de la région Hauts-de-France, déléguée à la fusion

Fixer les organigrammes pour rassurer les agents

Les délégations constituent un symbole, le choix des élus souvent également. La région Hautsde-France est la seule qui compte une vice-présidente - Brigitte Fouré - déléguée à la fusion (et à l'administration générale, au personnel, aux affaires juridiques et au dialogue avec les syndicats). «Et ce n'est pas un hasard que je sois par ailleurs maire d'Amiens, reconnaît volontiers l'élue. C'était le signal qu'il y aurait un équilibre entre Lille et Amiens.» Certes, sur les quinze DGA, quatorze sont basés à Lille et un seul à Amiens - celui chargé de la fusion-, mais les 40 services qui constituent l'organigramme sont à cheval sur les deux villes, deux tiers à Lille, un tiers à Amiens. Des directeurs «préfigurateurs» sont chargés de livrer les organigrammes des services depuis novembre. Chargée en outre du dialogue social, Brigitte Fouré rencontre les représentants syndicaux sur un site ou sur l'autre. «La priorité a été de définir les organigrammes et de rassurer les agents. Les organisations syndicales sont soumises à rude épreuve, mais il fallait sécuriser les agents en priorité. Ils veulent savoir où ils vont, ce qu'ils vont faire», souligne-t-elle. Au menu en 2017: l'harmonisation des régimes indemnitaires, du temps de travail et de l'action sociale.

DOCUMENT nº 4

II. 3 - Pilotage des ressources

II.3.1 - Les finances régionales ou l'incertitude des économies

La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions poursuivait plusieurs objectifs dont celui de réaliser des économies. En mai 2014, le Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, affirmait que cette réforme prise dans son ensemble, permettrait de faire baisser les dépenses publiques de façon significative : « Le budget des collectivités locales représente au total 250 milliards d'euros. Les meilleurs spécialistes pensent qu'en tablant sur des économies d'échelle et des suppressions de doublons qui pourraient à terme représenter de 5 % à 10 % on arrive à un gain annuel de 12 à 25 milliards d'euros à moyen terme. Ce qui est beaucoup. Sans parler des gains de temps et d'efficacité qui sont difficilement quantifiables mais sans doute très importants. » ³. Si l'objet de cette étude qualitative n'est pas d'analyser les coûts des fusions de régions, les résultats des investigations réalisées permettent de fortement nuancer l'idée que les fusions seraient un levier pour réaliser des économies. Les cadres interrogés indiquent plus naturellement les coûts des processus de fusion voire les surcoûts que les économies d'échelles réalisées. Néanmoins, on retrouve souvent l'idée que les principaux coûts engendrés par la fusion, inévitables à court terme, étaient anticipés et que les économies s'observeraient à plus long-terme.

« Oui globalement ça coute ne serait-ce que sur l'investissement dans de nouveaux outils et l'investissement en temps des directions fonctionnelles. A long terme on aura des économies, on en a d'ores et déjà réalisé sur les harmonisations de l'administration générale, sur le parc de véhicules ou sur les marchés. »

Il est possible d'identifier différents types de coûts. Il s'agit d'abord de dépenses matérielles, conséquences directes de la fusion comme l'achat de nouveaux systèmes d'information et de matériel informatique (en particulier pour l'équipement des locaux en salles de visio-conférences), l'achat ou la location de locaux. Il s'agit ensuite de la masse salariale, qui a augmenté de façon plus ou moins importante en fonction des choix faits en termes de gestion des ressources humaines et d'évolution du régime indemnitaire. Il s'agit enfin du coût des nouvelles politiques publiques — notamment en dépenses d'investissement — correspondant aux programmes des exécutifs régionaux, dont plusieurs ont exprimé le souhait de démontrer l'utilité de la région auprès des citoyens à travers de nouveaux dispositifs majorités.

« Les coûts de développement informatique ont explosé. »

A ces dépenses directement imputable à la fusion, s'ajoutent celles liées aux différents transferts de compétences des département (transports scolaires par exemple), au transfert de la gestion des fonds européens et à la contractualisation avec l'Etat sur la formation professionnelle. Les personnes rencontrées, en particulier celles représentant les directions des finances ou les DGA ressources, ont tenu à souligner que ces dernières dépenses, qui ne sont pas directement liées aux fusions, faussent l'analyse de la trajectoire financière des régions et rendent le coût réel des fusions très difficile à apprécier. Pour faire face à ces différents coûts, les nouvelles régions ont établi des stratégies budgétaires variées. En Auvergne-Rhône-Alpes, le nouvel exécutif a fixé un ambitieux plan d'économies de 300 millions d'euros sur les dépenses de fonctionnement de manière à dégager de l'autofinancement permettant d'augmenter les dépenses d'investissement. 136 millions d'euros d'économies ont été réalisées en 2016 et 111 millions en 2017, en mobilisant divers moyens : baisse du financement alloué à des partenaires, renégociation du contrat avec la SNCF, diminution des frais de siège, arrêt du financement des formations professionnelles dont les débouchés étaient inférieurs à 50%.

« La commande du président était : la fusion ne devait pas être coûteuse mais générer des économies. »

Dans les Hauts-de-France, des objectifs financiers ont encadré la renégociation de la politique de gestion des ressources humaines, notamment la définition du nouveau régime indemnitaire :

« Ce qui a été très cadrant c'est la trajectoire financière qui a été portée par l'exécutif et ses orientations ont été très […] pas d'alignement par le haut et en même temps pas de perte de salaire. »

Les stratégies budgétaires sont pensées sur plusieurs années, le processus de fusion entraine un grand nombre de dépenses à court terme, celles-ci seront lissées dans l'avenir et permettront d'atteindre des économies à plus long terme. La fusion a également été présentée comme un levier pour optimiser les coûts de façon globale et faire des économies futures.

^{3 «} André Vallini: De 12 à 25 milliards de gain grâce à la réforme territoriale », Interview donnée au journal Le Figaro, 08/05/2014



« Une occasion unique de se moderniser et de faire des choix à même de produire des économies [...]

Faire des choix de politiques publiques en prenant en compte les coûts de gestion et revoir les processus de travail qui permettront de réaliser des économies à terme. »

Si certains cadres interrogés sont confiants quant à la possibilité de faire des économies sur le long terme, plusieurs ont fait part de leur scepticisme sur ce point. Une des raisons invoquées est que les dépenses des régions s'expliquent plus par des choix politiques (les politiques régionales décidées par les élus) plus que par des coûts internes. Pour certains élus, il est parfois difficile de renoncer à des choix passés lorsqu'il s'agit de mettre un terme à une dépense correspondant à un dispositif d'une seule des régions fusionnées. Des tensions peuvent alors apparaître, même si les montants sont faibles par rapport au budget régional. Plusieurs exemples ont été donnés dans des domaines sensibles ou considérés comme importants, au-delà des enjeux financiers, comme la culture, le soutien aux clubs de sport ou encore les aides financières aux étudiants.

« Je ne sais pas si on trouvera des économies à terme. »

« La suppression des aides à l'achat d'instruments de musique pour les conservatoires, pratiquée auparavant par une des deux régions, a généré des oppositions de certains élus, alors même que les montants en jeu étaient faibles. »

Un autre raison invoquée est la mauvaise santé financière de certaines régions avant la fusion. Il a en effet fallu harmoniser des procédures budgétaires parfois très différentes, harmonisation rendue plus complexe par les écarts de situations financières héritées. En Nouvelle-Aquitaine, la question de la dette a été centrale et a eu un impact direct dans le processus de fusion en raison d'une situation financière critique pour l'ancienne région Poitou-Charentes due à une dette très importante. L'exemple des Hauts-de-France est aussi significatif, avec une ancienne région Nord-Pas-de-Calais handicapée par un fort endettement.

Enfin, certains cadres interrogés mentionnent l'existence de coûts fixes qui ont augmenté et qui ne pourront se résorber étant donné les choix faits en matière d'organisation de l'administration régionale. Le principe du multisite, en multipliant les frais de locaux et le nombre de responsables de services, annulerait les gains obtenus grâce aux efforts de gestion.

« Il n'y aura pas d'économies à cause de cette organisation en multisites. »

II.3.2 – Les ressources humaines : accompagner le changement dans un contexte incertain

Volet majeur des fusions de région, la gestion des ressources humaines est un sujet éminemment sensible. Parmi les multiples difficultés rencontrées par les nouvelles régions en la matière, la première était liée à l'obligation légale de définir les nouvelles conditions d'emploi et de rémunération, alors qu'elles étaient dépourvues des représentants du personnel compétents avec qui négocier celles-ci. L'article 114 de la loi NOTRe dispose qu'en cas de regroupement de régions, la nouvelle collectivité délibère, dans un délai de deux ans, sur le nouveau régime indemnitaire et les conditions d'emplois qui s'appliqueront au personnel au plus tard en 2023. Les nouvelles régions issues des fusions avaient donc jusqu'au 1er janvier 2018 pour se doter d'un nouveau régime indemnitaire. De plus, ce même article, en son alinéa IV, prévoyait un délai d'un an pour l'organisation des élections professionnelles pour la désignation des représentants du personnel au sein des instances de la nouvelle région : commissions administratives paritaires (CAP), comités techniques (CTP) et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Dans l'intervalle, les anciennes instances, siégeant en formation commune, étaient compétentes. Ce délai a pu expliquer, dans plusieurs conseils régionaux, le choix des élus et de la direction générale de repousser la phase de dialogue social au début de l'année 2017, après l'élection de représentants du personnel représentatifs des nouvelles organisations issues des regroupements.

Dans presque toutes les régions concernées, les fusions ont engendré des grèves parfois dès juin 2016. Que ce soit pour protester contre l'harmonisation du temps de travail, la question des rémunérations, les conditions de travail, les recrutements ou encore les remplacements, les agents ont été appelés à se mobiliser par les organisations syndicales. Voici quelques-uns de ces épisodes de grèves et leurs motivations : en avril 2017 en Auvergne-Rhône-Alpes contre le « malaise généralisé dans les services », en novembre 2017 en Bourgogne-Franche-Comté contre le vote du contrat social global, dans les Hauts-de-France contre « la dégradation des conditions de travail » et en Normandie contre l'augmentation du temps de travail, en décembre 2017 en Nouvelle-Aquitaine contre l'évolution du régime indemnitaire, des règles relatives au temps de travail et en Occitanie, au sujet de l'augmentation du temps de travail également. Deux types d'objet peuvent être identifiés : des grèves préventives, pour

faire valoir les intérêts du personnel au début et au cours du processus de fusion et des grèves protestataires en réponse aux décisions prises par la direction en matière de ressources humaines.

La question de l'incertitude a été une des constantes des fusions et une préoccupation centrale des directions des ressources humaines. Le rapprochement de deux (ou trois) organigrammes ayant nécessairement pour effet de créer de doublons, notamment sur les postes d'encadrants, il a fallu établir une stratégie de réduction de ces doublons, par des mobilités, des changements d'organigrammes, l'évolution de certains agents ou des départs de la collectivité. Cette période de transition a pu soulever des interrogations parmi les agents, se manifestant parfois par des mouvements sociaux... Le deuxième facteur qui peut être mis en évidence lorsque l'on considère les différentes grèves et appels à manifester réside dans les mécontentements provoqués par les décisions d'harmonisation. L'harmonisation du temps de travail à 1 607 heures par an pour un agent à temps complet est ainsi un objet récurrent des grèves, plusieurs régions ayant profité de la révision des règles de gestion des ressources humaines pour mettre la collectivité en conformité avec cette obligation réglementaire. Les syndicats ont dénoncé une augmentation du temps de travail, une disposition qui ne tiendrait pas compte de la pénibilité au travail pour les agents techniques ou encore un nombre important d'heures supplémentaires non rémunérées qui s'ajoutent au temps de travail officiel.

Le régime indemnitaire et l'action sociale sont les deux autres objets de ces grèves. De façon globale, les syndicats demandaient un alignement par le haut des régimes indemnitaires permettant d'établir une situation d'égalité entre les agents des sites fusionnés et le maintien des acquis en termes de prestations sociales, alors que les directions générales ont cherché à éviter les harmonisations pour limiter les coûts des fusions. Si ces mouvements sociaux n'ont été que partiellement suivis, ils font partie du processus de fusion et sont à considérer, d'autant plus que les agents n'exprimaient généralement pas d'avis opposé à la fusion mais plutôt leurs réticences vis-à-vis des déclinaisons de celles-ci sur la politique de gestion des ressources humaines de la collectivité.

Les obstacles ont ainsi parsemé le processus de fusion sur le plan des ressources humaines. Si les crispations se sont concentrées sur l'harmonisation du temps de travail, le régime indemnitaire et l'action sociale, d'autres thématiques sont récurrentes comme la mise en évidence de risques psycho-sociaux pour les agents, la fatigue engendrée par les organisations en bi ou multi-sites, ou l'opacité des organigrammes et de la répartition des responsabilités. Les directions des ressources humaines ont répondu de façon originale à ces multiples défis. Sur le plan des carrières et du repositionnement des agents, certaines régions ont élaboré des questionnaires pour récolter les vœux personnels, d'autres ont organisé des séries d'entretiens pour appréhender les souhaits d'évolution professionnelle et identifier les agents qui accepteraient de changer de poste. En Normandie, 500 agents ont changé de poste, 300 ont changé de direction et 200 ont choisi un autre poste en interne⁴. En Occitanie, 112 agents ont été reçus et orientés selon leurs vœux, des postes de conseillers en évolution professionnelle ont été créés.

En Nouvelle-Aquitaine, un « accueil RH » a été déployé pour que tous les agents désireux d'évoluer sur d'autres fonctions puissent présenter leur candidature. Concernant les risques psycho-sociaux, ils ont été mis en évidence notamment par des études comme l'étude SECAFI dans la région des Hauts-de-France, avançant des chiffres inquiétants comme le fait que 43% des employés des services centraux seraient fortement ou très fortement exposés à ces risques. En réponse à ceux-ci, des groupes de travail ont vu le jour et des séminaires ont été organisés pour mieux appréhender la vie au travail et trouver des solutions. Enfin, on peut souligner les mesures prises par l'ensemble des directions des ressources humaines pour parer la fatigue et les problèmes de management liés aux organisations multisites. Dans la majorité des régions, des navettes, plateforme de co-voiturage, ont été mis en place pour réduire le stress des agents lors des nombreux déplacements. Partout, des systèmes de visio-conférence ont été développés pour favoriser le travail à distance et limiter la perte de temps dans les transports en commun ou en voiture. Enfin, un travail de fond a aussi été engagé par plusieurs régions pour développer le télétravail et limiter les déplacements quotidiens domicile-travail.

Il convient de souligner la situation complexe à laquelle les directions des ressources humaines ont dû faire face pendant cette période. Directions en charge de piloter et d'accompagner le volet humain de la fusion, elles étaient elles-mêmes impactées par le processus de réorganisation. Comment accompagner une telle transformation tout en étant soi-même déstabilisé par celle-ci ? C'est l'épineuse équation qu'ont dû résoudre les directeurs et directrices des ressources humaines en 2016 et 2017 alors qu'ils devaient transformer les organigrammes, réécrire les fiches de poste, participer à des jurys de recrutement puis négocier l'évolution des règles du temps de travail, les modalités du nouveau

⁴ Les principes fondateurs de la réorganisation, Note de Fusion Normandie



régime indemnitaire ou encore les avantages accordés au personnel dans le cadre de l'action sociale. Cette situation de tension vive dans les directions des ressources est un des facteurs explicatifs des conflits sociaux qui ont pu éclater au cours du processus de fusion, même s'il convient de sérieusement nuancer la durée, la gravité et l'intensité de ces conflits. Par ailleurs, elle peut contribuer à comprendre un des points faibles des fusions : la construction insuffisante d'une nouvelle culture commune, processus long qui demande des efforts sur plusieurs années et dont on peut comprendre qu'il n'était pas au sommet des priorités pendant les premiers mois d'existence des nouvelles régions.

II.3.3 – L'harmonisation des systèmes d'information : un facteur de réussite ... ou d'échec

L'harmonisation des systèmes d'information est un chantier long, technique et coûteux qui a, en général, été anticipé en amont de la fusion mais qui reste encore ouvert plus de deux après la création des nouvelles régions. La convergence des systèmes d'information a souvent été l'un des tous premiers chantiers de la fusion identifié dès la phase de préfiguration, dont la réalisation nécessitait un recensement des outils existants et l'étude de la couverture des nouveaux besoins par les outils existants. A chaque fois qu'un nouvel outil est choisi, il faut alors adapter les procédures de services et engager une démarche de conduite du changement respectant les trois étapes que sont la communication, la formation et l'accompagnement des équipes. A contrario, quand l'harmonisation des systèmes d'informations n'a pas été intégrée aux travaux préparatoires, les conséquences négatives en termes de bon fonctionnement ont été mises en évidence par les cadres interrogés.

« Par manque de temps, la priorité n'a pas été donnée à l'harmonisation des SI et on n'a pas fait de schéma directeur informatique global [...] on hérite de systèmes bancals qui nous rendent vulnérables. »

Il convient à ce titre de souligner le rôle fondamental qu'ont joué les directions des systèmes d'information (DSI) de plusieurs conseils régionaux dans le processus de fusion. Dans un contexte de transformation intense, les DSI devaient à la fois assurer le fonctionnement interne de la collectivité (notamment pour ces processus fondamentaux : paie, délibérations...), garantir les conditions techniques de la continuité du service public, tout en assurant la convergence des systèmes et en développant le volet système d'information des nouveaux projets.

« La direction des SI a été extrêmement mobilisée sur les enjeux de la fusion, c'est une actrice de la mise en place de tous les dispositifs de la nouvelle région. Elle a été à l'interconnexion des deux sites et a permis l'unification des systèmes de gestion. » « [Pour la DSI], la fusion, c'est aussi une surcharge de travail et de la pénibilité. »

La priorité a été d'assurer le fonctionnement quotidien de la nouvelle collectivité en ciblant les processus fondamentaux, notamment la paie des agents. Certaines régions ont ainsi choisi de conserver les deux anciens systèmes de gestion des ressources humaines avec des programmes budgétaires distincts pour une durée limitée tout en développant un nouveau logiciel de paie unifié. D'autres outils, indispensables au bon fonctionnement de la collectivité, ont dû être mis en place le plus rapidement possible comme la création d'un système de messagerie unique, l'outil de réservation des salles et des équipements de visio-conférence, le logiciel de gestion financière ou encore le logiciel de traitement du courrier. Processus fondamental de toute collectivité territoriale, le circuit des délibérations devait aussi faire l'objet du développement d'un outil unique pour la nouvelle région. Dans certains cas, l'occasion a été mise à profit pour se doter d'un logiciel permettant la lecture des délibérations sur des tablettes connectées pour les élus.

« Ce qui a perturbé énormément, ce sont les outils informatiques financiers, RH et courriers, trois domaines indispensables pour la continuité des services. »

Une fois les régions dotées des principaux outils supports, l'effort s'est concentré sur le développement des applications métiers, qui n'était pas sans présenter de nombreux enjeux comme l'illustre le cas des logiciels de transports scolaires et interurbains. Le transfert de la compétence transports aux régions en application de la loi NOTRe a en effet été un chantier important pour les DSI. Il convenait d'harmoniser les différents outils existants utilisés auparavant par les départements et d'intégrer les équipes dans le nouveau système tout en assurant la continuité du service pour les usagers. Or, étant donné la taille des nouvelles régions, ce sont parfois une dizaine de systèmes d'information différents qu'il a été nécessaire d'harmoniser.



« Il a fallu intégrer les agents et leurs équipes de nouveaux postes de travail. Aujourd'hui encore il y a 10 SI transports différents pour chacun des 10 départements. »

La réorganisation des nouvelles régions et l'adoption du management multisites a entrainé un besoin d'équipement en outils de travail à distance. Les régions se sont massivement équipées de systèmes de visioconférence pour leurs différents locaux (hôtels de région et locaux territorialisés). Les DSI ont été sollicitées pour installer ces nouveaux équipements.

« Pour assurer un management en site distant efficace, il est nécessaire de maîtriser les outils de travail modernes. Ainsi la visioconférence a fortement été développée depuis 2015, les deux sièges ont été équipés de salles de visioconférence. »

Par ailleurs, avec les fusions, certaines régions ont choisi d'investir dans des outils numériques innovants dans le but de se rapprocher des usagers dans une démarche de proximité et de modernisation. Les démarches de dématérialisation et de mise en place de télé-services à l'échelle régionale vont dans ce sens. L'évolution des outils internes est un prérequis pour offrir de nouveaux services aux usagers, comme par exemple des plateformes d'information par SMS pour tenir au courant les usagers des incidents de service (notamment les usagers des transports). Enfin, des régions ont fait le choix de développer leur politique d'ouverture des données (politique dite « Open Data ») pour laisser aux individus, aux entreprises ou aux associations la possibilité de développer ces nouveaux services. Ces nombreux projets ont eu pour conséquence une mobilisation accrue des DSI car cela implique des outils fonctionnant sans interruption, des équipes dédiées et donc un besoin de renfort dans les équipes des systèmes d'information.

« La Région veut engager une démarche d'open data dans le but d'être plus transparente avec les citoyens et de proposer de nouveaux services. »

II. 4 - Mise en œuvre des politiques publiques

II.4.1 - L'importance du diagnostic préalable

Les exercices de préfiguration des nouvelles régions comprenaient en général un état des lieux des dispositifs et des politiques publiques existants dans chacune des anciennes régions avant la fusion, ainsi que des propositions pour les faire converger. Ainsi, en région Bourgogne-Franche-Comté, toutes les politiques publiques des deux conseils régionaux ont été passées en revue ; l'objectif était d'élaborer un catalogue des politiques publiques régionales et de les qualifier en fonction du degré de priorité à harmoniser avec un code couleur. Ainsi 340 fiches bilan précises sur les politiques publiques ont été élaborées. L'état des lieux comparatif des politiques publiques a permis de préparer les harmonisations à conduire, ce qui apparaissait comme une nécessité aux yeux de la direction générale.

« L'exercice de préfiguration de la fusion a été bien mené. » « La nouvelle collectivité ne peut pas fonctionner sans avoir défini ses politiques publiques. »

Les diagnostics préalables tirés de ces travaux de préfiguration ont fréquemment fait apparaître des divergences parfois très nettes, comme par exemple, pour deux conseils régionaux au moins, en matière de politique de soutien aux clubs de sports professionnels. Le conseil régional d'Auvergne versait des aides croissantes en fonction du niveau des clubs alors que la région Rhône-Alpes, où la présence de nombreuses entreprises permet de trouver des sponsors, ne subventionnait pas les clubs. En Nouvelle-Aquitaine également, l'écart des aides versées aux clubs sportifs entre les anciens conseils régionaux d'Aquitaine et du Limousin pouvait varier de 1 à 5. Les analyses résultant des travaux de préfiguration ont permis de donner des bases solides à l'harmonisation des politiques publiques dans la mesure où les élus et les directions générales étaient outillés pour faire des arbitrages éclairés et s'inspirer des bonnes pratiques de chaque ancienne région.

« Toutes les politiques ont été refondues en s'inspirant des meilleures méthodes des deux régions. »

Ce diagnostic préalable était une nécessité pour répondre à l'objectif d'harmoniser rapidement les politiques publiques et de réunir les conditions de bon fonctionnement de la collectivité. Plus de deux ans et demi après les fusions, une grande partie de cette harmonisation a été réalisée. A ce titre, il a été signalé que les politiques publiques ont connu une convergence plus rapide que celles des procédures et des outils internes, comme les systèmes d'information.

« La collectivité ne peut pas fonctionner sans avoir défini ses politiques publiques. » « On a mis un an et demi à fusionner les politiques publiques. Pour les modes de fonctionnement, cela commence à porter ses fruits au bout de deux ans mais il reste beaucoup à faire. » « On a avancé très vite pour cette fusion avec l'objectif d'arriver à un état harmonisé rapidement, donc
 à peu près tous les dispositifs en l'espace d'un an ce qui est très rapide. »
 « Le grand Leitmotiv dès 2016 c'était « le magasin reste ouvert pendant les travaux. »

II.4.2 – Harmoniser... tout en mettant en œuvre les nouvelles priorités politiques

En matière de mise en œuvre des politiques publiques, les directions générales ont été en charge de la tâche difficile de faire converger deux (ou trois) systèmes de politiques publiques parfois forts différents, tout en traduisant de façon opérationnelle les décisions politiques de l'exécutif nouvellement élu et en garantissant la continuité du service public. Cet exercice délicat a été résumé dans la formule suivante :

« On fusionne, mais le magasin reste ouvert et on sort deux nouveautés par semaine. »

L'harmonisation a été l'occasion de mener un travail de sélection afin de ne déployer que ce qui fonctionnait et qui apparaissait le plus en adéquation avec les besoins des habitants et des usagers. Plusieurs régions ont été animées de la volonté d'asseoir le rôle de la nouvelle région en créant des politiques publiques nouvelles, compréhensibles, en accord avec les besoins locaux et centrées sur les usagers, en accord avec le programme des élus. Pour y parvenir, plusieurs régions ont mis l'accent sur la concertation avec les acteurs. La région Hauts-de-France a par exemple organisé des assises de la vie associative. C'est aussi la voie suivie par la région Grand Est pour élaborer sa nouvelle politique éducative et en faveur de la jeunesse. Un dialogue a été organisé pour associer les acteurs de ce secteur, notamment les représentants des enseignants et des proviseurs pour ce qui touchait aux lycées. La région Normandie a organisé des rencontres locales sur la thématique de la formation professionnelle.

« On a identifié des axes où il fallait harmoniser et on a mis en place des groupes de travail pour construire ensemble une harmonisation des interventions [...] chaque harmonisation a été menée avec les acteurs, ce qui a plutôt très bien marché. »

« Nous avons commencé par mener sept mois de concertation avec les acteurs culturels [...] nous avons restitué cette matière aux acteurs culturels et sur la base des échanges que nous avons eu nous l'avons enrichi, fait évoluer pour qu'elle devienne véritablement le cadre de notre politique publique. »

En Normandie, plutôt que de chercher à faire converger les politiques des deux anciennes régions, il a été décidé au contraire de « repartir d'une page blanche » : le Président et les vice-présidents fixaient les objectifs et passaient commande à l'administration régionale, chargée ensuite de préparer le nouveau dispositif en associant les personnes et les organisations concernées. 150 nouveaux projets, correspondant aux cinq priorités politiques du mandat, ont ainsi été lancés dans cette région.

Dans les processus d'harmonisation, les directions générales ont dû gérer une tension entre la nécessité de trouver une voie moyenne entre les dispositifs existants et la volonté de les harmoniser par le haut, solution censée offrir la meilleure qualité de service, mais option la plus coûteuse. Les nouvelles régions ont fréquemment cherché à s'inspirer de ce qui existait de meilleur dans les anciennes régions, sans pour autant déployer toutes les actions sur l'ensemble du territoire. Cet exercice délicat est résumé en une formule prononcée par un cadre de Nouvelle-Aquitaine :

« On a essayé de garder le meilleur de chacune des régions, […] sans pour autant tout harmoniser vers le

En Bourgogne-Franche-Comté, le dispositif d'harmonisation des politiques publiques devait garantir un budget constant, ce qui n'était pas sans poser de difficultés quand il a fallu étendre à l'autre région un dispositif qui n'existait que dans une seule. Les élus souhaitaient étendre l'aide pour passer le permis de conduire de l'ancienne région Franche-Comté à l'ensemble de la nouvelle Région. Pour ce faire, les critères d'éligibilité à l'aide ont été durcis pour que cela soit fait à enveloppe budgétaire constante.

Certains dispositifs n'ont pas été harmonisés. Dans plusieurs cas, l'harmonisation des fonds européens a été repoussée, c'est le cas en Auvergne-Rhône-Alpes notamment où toutes les politiques ont été harmonisées sauf les fonds européens et le contrat de Plan Etat-Région, qui seront révisés au moment de leur renouvellement.

Pendant les premiers mois de vie des régions regroupées, il a pu être décidé de recourir à une période transitoire au cours de laquelle, par respect du principe de continuité du service à l'usager, les dispositifs des deux anciennes régions ont été reconduits tel quels, avant de procéder à leur harmonisation, comme a choisi de le faire l'Occitanie.

Dans d'autres cas, la non-harmonisation est le fruit d'un arbitrage politique. En Hauts-de-France, les aides aux étudiants plus favorables dans l'ancienne région Picardie, qui comptent moins d'étudiants,



n'ont pas été supprimées et n'ont pas non plus été étendues aux départements de l'ancienne région Hauts-de-France pour des raisons budgétaires.

Quand il s'est avéré qu'un dispositif existait dans une seule des anciennes régions et qu'il n'était pas possible de la généraliser dans la nouvelle région du fait du surcoût engendré, les élus ont pu se montrer réticents à y mettre un terme. Plusieurs exemples peuvent être pris dans les aides directes versées auparavant par les régions. Ainsi, un ancien conseil régional subventionnait l'achat d'instruments de musique pour les conservatoires de musique. Le choix du nouvel exécutif d'abandonner le versement de cette aide a suscité des critiques de la part de certains élus, alors même que les montants en jeu étaient relativement faibles.

II.4.3 - S'approprier les nouvelles compétences

Au-delà de la nécessaire convergence des politiques publiques et de la mise en œuvre des priorités du mandat, les conseils régionaux – ceux ayant fusionné comme ceux demeurant à périmètre inchangé – doivent faire face à un important défi, la mise en œuvre des nouvelles compétences.

L'exercice de la compétence transport a été un des principaux défis pour les régions, celui de s'approprier un nouveau métier, et de garantir une continuité de service avec la période où cette compétence était gérée par les départements qui disposaient d'un savoir-faire bien établi en la matière.

Le transfert de cette compétence s'est accompagné du transfert du personnel qui travaillait dans les directions dédiées. Ces nouveaux agents régionaux ont parfois été accueillis dans les sièges de région ou dans les antennes locales. En Bourgogne-Franche-Comté, ceux-ci ont continué à travailler dans leurs anciens bureaux dans les hôtels des départements, qui sont désormais loués par le conseil régional.

L'Occitanie a fait le choix de repousser l'exercice effectif de cette compétence pendant quelques mois pour se donner le temps de s'y préparer. Des conventions de délégation de gestion ont été signées avec les départements pour permettre une prise de compétence échelonnée sur l'année 2018 : le transport régulier au 1^{er} janvier et le transport scolaire au 1^{er} septembre. En Auvergne-Rhône-Alpes, la prise en charge du transport interurbain et scolaire a donné lieu à un travail sur la mobilité, étalé sur trois ans qui comprend un dialogue avec les autorités organisatrices de transport présentes en région. Quant à la région Grand Est, elle a décidé de commencer à exercer cette compétence dès le 1^{er} janvier 2017, et élabore actuellement son schéma régional en matière de transports.

Les conseils régionaux sont désormais plus visibles par les citoyens qui peuvent – par exemple – se déplacer en empruntant des autocars qui portent le sigle de la région ou bénéficier d'une aide à la recherche d'emploi offerte par le conseil régional. Ils sont aussi davantage opérationnels, puisqu'ils rendent des services de proximité aux usagers, particuliers, associations et entreprises, et doivent leur rendre des comptes, tout en continuant à exercer leurs compétences historiques de stratégie et de planification.

Enfin, la nature de leurs relations avec leurs partenaires publics – Etat et collectivités locales – s'est transformée, puisqu'ils sont désormais davantage dans la mise en œuvre de leurs propres politiques, et plus uniquement dans le soutien financier d'initiatives locales prises par d'autres acteurs publics.

« Les régions, avec les derniers transferts de compétences, voient leur ADN changer radicalement. Alors qu'elles étaient des petites collectivités avec une grosse capacité d'investissement, elles gèrent désormais les lycées, l'apprentissage, les transports scolaires et interurbains, les TER, et deviennent progressivement des collectivités opérationnelles, et c'est très différent, dans la relation aux territoires comme en matière de gouvernance. »

1 10 C

17

III - Retour d'expérience des fusions

III.1 - Les freins et les obstacles rencontrés

III.1.1 - Des fusions non préparées ?

Le regroupement des régions au 1er janvier 2016 est un évènement exogène qui a été imposé par l'Etat et dans lequel les élus régionaux n'ont eu aucun rôle décisionnel officiel. C'est d'ailleurs la spécificité des fusions de régions, alors que les regroupements d'EPCI dans le cadre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) étaient pour partie le fruit d'une négociation – plus ou moins apaisée – entre élus locaux. Quant aux communes nouvelles, elles sont toutes nées d'une volonté locale des conseils municipaux, aucune fusion de communes n'ayant été imposée par l'Etat.

Ne résultant pas d'une volonté des élus régionaux, aucun discours sur l'opportunité et la légitimité de la fusion ne faisait consensus début 2016, à l'exception du cas particulier de la Normandie.

« Dans le processus de fusion, comme le fait générateur était législatif, il y avait un niveau d'obstacles psychologiques, c'était l'opportunité. Personne n'a discuté de l'opportunité de la fusion, qui était imposée. La question ne se posait pas, c'était une donnée de départ. »

Cet évènement a un caractère inédit et été décrit comme unique dans l'histoire des collectivités. Plusieurs cadres rencontrés ont déploré que les fusions n'aient pas été préparées en amont, par exemple par la mise à disposition d'un guide ad hoc qui aurait pu être élaboré par l'Etat.

« Les régions fusionnées ont connu une transformation inédite dans l'histoire des collectivités. Fusionner deux acteurs ou trois avec un tel territoire, des volumes budgétaires et un nombre d'agents aussi considérable, ça n'est jamais arrivé. En l'absence de situation comparable antérieure, sur lesquelles on aurait pu capitaliser, sur la méthode, la gestion, les difficultés, les réponses apportées... il n'existait aucune référence comparable. »

Les personnes interrogées soulignent parfois que, même dans le cas où un travail de préfiguration avait été conduit, celui-ci n'a pas toujours été conduit jusqu'à son terme. Ainsi, plusieurs problématiques auxquelles ont été confrontées les nouvelles régions avaient été mal anticipées, comme par exemple la gestion d'une administration multisites ou encore la préparation des outils informatiques.

« En tout cas, ce qui m'a marqué quand je suis arrivé c'est l'absence de préparation, d'anticipation des choses et effectivement la complexité à faire naviguer la région autours des deux sites. »

« Par manque de temps, la priorité n'a pas été donnée à l'harmonisation des SI et on n'a pas fait de schéma directeur informatique global. En conséquence, on hérite de systèmes bancals qui nous rendent vulnérables »

Les délais très brefs séparant l'annonce des fusions de régions et leur mise en œuvre ont laissé peu de temps aux équipes de direction générale pour s'y préparer. De ce fait, des impensés du processus de fusion et de la nouvelle région en ont pénalisé la naissance.

« Il n'y a eu ni construction de méthode, ni lieu de partage et d'appropriation. »

III.1.2 - Un déficit d'accompagnement

Les personnes interrogées ont déploré que les régions n'aient pas été accompagnées par l'Etat, notamment d'un point de vue financier. Les fusions, imposées à une partie des régions françaises, ne se sont pas traduites par un aménagement des baisses de dotations financières dans le cadre du plan de redressement des finances publiques.

Elles n'ont pas non plus bénéficié d'un accompagnement en termes d'ingénierie, à l'exception notable des services de Bourgogne-Franche-Comté, dont la réorganisation a été accompagnée par une étude du SGMAP portant sur la localisation des services régionaux. Il existerait ainsi une forme d'inégalité de traitement entre les sept régions issues des regroupements et les régions demeurées à périmètre constant.

« [...] une inégalité de traitement territorial [...] une région qui n'a pas fusionné et qui n'a pas changé de majorité politique est immédiatement opérationnelle le lendemain de l'élection [...] il serait illusoire de penser que nous avons fait bénéficier à nos usagers du même service public que les régions qui n'ont pas eu à fusionner. »

L'absence d'un accompagnement des regroupements des régions à la hauteur des enjeux par l'Etat, par le CNFPT ou par Régions de France aurait pu être compensée par un recours à des prestations de conseil. Seule une minorité de régions l'a fait. Les prestations commandées mentionnées portaient sur un diagnostic préalable pré-fusion, par exemple en matière budgétaire, de systèmes d'information ou de gestion des ressources humaines. Dans plusieurs régions, les personnes auditionnées ont déploré le fait que le processus de fusion n'ait pas fait l'objet de prestations portant sur la méthodologie de la fusion et l'accompagnement à la gestion du projet.

« Je pense qu'il a manqué au niveau global un accompagnement [...], on a travaillé seul. »

« Nous aurions gagné à être accompagnés sur la durée. Dans une situation inédite, il est très utile de pouvoir faire challenger ses propres idées par un intervenant extérieur. »

« Il aurait été utile de se faire accompagner sur des thématiques spécifiques, comme par exemple la communication interne. »

Cependant, présenter le non-recours aux prestataires comme un facteur de complexité, voire une erreur, serait abusif, dans la mesure où, dans les rares cas où il a été décidé de recourir à des consultants, les prestations produites ont été inégales. Certains interlocuteurs les décrivent comme utiles et bénéfiques, notamment lorsque celles-ci portaient sur l'accompagnement au changement et la formation des cadres, d'autres les jugent de mauvaise qualité, notamment quand il s'agissait de produire un diagnostic des conseils régionaux pré-fusion.

Ainsi, les interlocuteurs issus de deux nouvelles régions, qui avaient commandé à des cabinets de consultants des diagnostics de la gestion des ressources humaines des anciens conseils régionaux, ont affirmé que, du fait d'un accès aux données délicat dans un contexte tendu pendant l'année 2015, les résultats produits étaient incomplets et n'ont pas pu être mobilisés dans la construction de la nouvelle collectivité.

Pour au moins une région, le non-recours aux prestataires était un choix délibéré de l'exécutif régional, le président ayant préféré internaliser la démarche en recrutant une magistrate de la Cour des comptes sur un poste de déléguée régionale à la fusion :

« Le président ne voulait pas faire appel à des cabinets de conseil, d'abord dans un souci d'économies et pour éviter que des prestataires extérieurs ne calquent des modèles préconçus sur les besoins de la Région »

III.1.3 - La crainte que fusion ne rime avec absorption plutôt qu'avec union

Quand la fusion concerne des régions de taille et de population très différentes, la (ou les) région(s) de taille plus modeste, ou au caractère périphérique, a (ont) pu avoir peur que la fusion ne se fasse qu'au profit de la plus importante.

« En Auvergne, la fusion était source d'angoisse. La question était : comment ne pas se faire croquer par la grande région ? »

« Nos collègues lorrains ont le sentiment que c'est le modèle alsacien qui a été calqué, voire imposé, avec des directeurs des principales directions majoritairement alsaciens. »

« On a constaté un effet de primauté au profit du siège de Bordeaux, avec plusieurs DGA et directeurs issus de l'ancienne région Aquitaine. »

Par ailleurs, l'avenir de la ville qui a perdu le statut de siège de région, et en particulier le site de l'hôtel du conseil régional, est une question délicate. La décision de non-fermeture du (ou des) ancien(s) hôtel(s) de région est une façon de répondre aux inquiétudes qui se sont exprimées à ce propos dès 2015. Pourtant, les personnes auditionnées ont fréquemment mentionné des craintes ou du ressentiment dans les services des sièges de région qui ont perdu ce statut, alors même que leur fermeture n'a jamais été au programme.

« Les agents de Besançon ont le sentiment que tout se fait au profit de Dijon. »
« L'un des principaux écueils est le ressenti des services par rapport à la fusion.

Les agents d'Amiens ont le sentiment d'être laissés pour compte. »
« Le discours était « Bordeaux nous maltraite », et ce n'était pas tout à fait faux... »

En Normandie par exemple, la nouvelle équipe de direction générale a trouvé à son arrivée un climat social particulièrement dégradé du fait des incertitudes quant aux choix du siège de la nouvelle région.