



Anne LEFEVRE

anne.lefevre@administrateur-inet.org



Anne-Charlotte SÉNELLART

annecharlotte.senellart@administrateur-inet.org



Frédéric JALIER

frederic.jalier@administrateur-inet.org



Laorans DRAOULEC

laorans.draoulec@administrateur-inet.org

CONSEIL RÉGIONAL DU
NORD-PAS-DE-CALAIS,
EN LIEN AVEC LE CONSEIL
RÉGIONAL DE PICARDIE



**INTÉGRER L'ENSEMBLE
DES RÉFORMES
TERRITORIALES**

Le responsable du projet

→ Guénaél PIRA

Directeur des ressources humaines

1 COMMANDE

Conséquences des lois MAPTAM et du projet de loi NOTRe

La mission s'est inscrite dans le cadre de la mise en œuvre de la loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et dans celui de l'anticipation et de la préparation de l'entrée en vigueur future du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dont la présentation et les discussions parlementaires de première lecture ont eu lieu pendant la période du projet collectif. Une analyse des contenus de ces deux textes devait permettre de comprendre leurs incidences sur les compétences respectives de la Région Nord-Pas-de-Calais, de la Métropole européenne de Lille et les Conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais et sur leurs impacts quant à l'organisation interne de la Région.

Préparer la méthodologie de rapprochement des régions

Parallèlement, un travail de veille et d'anticipation a été mené sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Dès son vote définitif le 17 décembre 2014 et sa promulgation le 16 janvier 2015, le travail a consisté à l'identification des différents

impacts concrets de cette évolution. Il s'agissait d'accompagner la structuration d'une méthodologie de lancement de la fusion entre les deux Régions, ainsi que de proposer des éléments communs de communication.

Initier l'état des lieux sur le chantier ressources humaines

Une triple commande a été passée sur ce point : réaliser un état des lieux de l'organisation des ressources humaines dans les deux Conseils régionaux, identifier les points de convergence de ces deux organisations et analyser plus précisément les points de divergence entre les deux organisations qui pourraient poser problème au moment de la fusion des Régions.

Initier l'état des lieux sur le chantier finances

Il s'agissait à la fois de réaliser un pré-état des lieux comparé des fonctions finance en Nord-Pas de Calais et en Picardie, de mesurer à grands traits les impacts de la fusion des régions sur la fonction finance et d'effectuer une prospective de la fonction finance de la Nouvelle Région.

2 RÉALISATION

Une démarche collective a été retenue : des entretiens au sein du Conseil régional Nord-Pas de Calais, une **démarche de co-construction avec les Directeurs**, des **rendez-vous de travail réguliers** avec le Directeur général des services, le Directeur général adjoint chargé du projet Nouvelle Région, le Directeur des ressources humaines ainsi que des **échanges nombreux avec l'Équipe de Direction générale**. Ces échanges ont accompagné le dialogue initié entre les deux régions pour finaliser la démarche de rapprochement.

Rapprochement des régions

Concernant la méthodologie, des fiches-actions, ont été proposées telles que :

- ➔ la fixation des principes et modalités de coopération entre les deux collectivités qui permettront de fonder la Nouvelle Région ;
- ➔ la définition de l'organisation globale du projet pour préciser les rôles de chaque entité au sein de l'organisation ;
- ➔ la fixation de l'organisation des modes de décision sur le projet « Nouvelle Région » sur le plan politique (la mise en place d'un Comité des Présidents) et sur le plan administratif (la mise en place d'un Comité de pilotage avec les DGS et les DGA Nouvelle Région, ainsi qu'un Comité de projet opérationnel, une information des représentants du personnel et la production de liens avec des experts et partenaires des institutions) ;
- ➔ un projet de planning partagé à court et moyen terme.

Opportunité d'une démarche de projet d'administration

La fusion des régions doit en effet être menée dans un monde en pleine évolution, et il peut être utile de s'appuyer sur les défis à relever par l'administration en 2020 et de saisir la fusion comme une opportunité pour que l'institution se projette et se réinvente.

En terme de communication, le groupe a participé à la rédaction des premiers éléments de langage communs des deux Présidents et des deux Directeurs généraux des services. Ceux-ci ont été publiés très rapidement dès la promulgation de la loi relative à la délimitation des régions.

Début de l'état des lieux sur le chantier ressources humaines

Une approche détaillée de comparaison des grandes fonctions en matière de ressources humaines au sein des deux Conseils régionaux a été retenue. Une série d'entretiens a été réalisée avec les Directeurs, Directeurs adjoints et des Chefs de service des deux Conseils régionaux. Il s'agissait de rassembler des éléments quantitatifs de comparaison construits à partir des bilans sociaux

des deux collectivités et des échanges avec les Directions des ressources humaines, mais également de réaliser une analyse qualitative comparative des principaux domaines des ressources humaines à partir des obligations législatives et réglementaires.

Dans un premier temps, les processus RH de chaque organisation ont été décrits et une **synthèse sous forme de tableau des actions des deux collectivités** a été réalisée en fonction de quatre rubriques principales : le pilotage de la fonction RH, la gestion RH, le développement RH et la vie au travail.

Dans un second temps, **les points principaux de convergence et des points de divergence entre les deux organisations des ressources humaines** ont été identifiés. Concernant les questionnements soulevés par la création de la Nouvelle Région dans ce domaine, après leur identification, ils ont été classés selon un **double axe d'urgence et de complexité** pour aider à la priorisation des travaux ressources humaines.

Dans un troisième temps, dans les cas désignés comme prioritaires, **des scenarii de résolution des problèmes soulevés** ont été proposés, et plus globalement une **proposition des travaux de ressources humaines en 2015** a été établie.

État des lieux sur le chantier finances

Une **approche prospective pour orienter les travaux de création de la Nouvelle Région** a été choisie. L'objectif est de mettre à profit l'évolution de l'organisation liée à la future fusion des Régions pour se projeter dans le futur et identifier une fonction finances « idéale » à moyen terme. Pour ce faire, des échanges ont eu lieu avec les Directeurs des finances des deux institutions et les fonctions finances ont été analysées grâce à un tableau des sous-fonctions. Ceci a permis d'identifier les zones de confort et les zones de risque dans les deux institutions et dans la Nouvelle Région, tout en intégrant des éléments de contexte général (réforme territoriale, baisse des dotations, rigidité des recettes, objectif général d'optimisation de la dépense publique).

Une approche en trois temps :

1. Réalisation d'une série d'études complémentaires sous forme d'un tableau général de description qualitative des sous-fonctions de la fonction finances (par exemple, la dette, la trésorerie, les dépenses, les recettes, le budget...).
2. Comparaison des fonctions finances des deux collectivités au regard notamment d'une fonction finances « idéale » et réalisation de « radars » présentant visuellement la maturité de la fonction finances, actuelle et future ont été réalisés.
3. Formulation de trois recommandations de modernisation et de conduite du changement permettant de disposer d'une fonction idoine à moyen terme.

a - faire un choix pérenne de système d'information dès 2015

b - établir les principes de réorganisation de la fonction finances de la Nouvelle Région (par exemple, fixer un nombre d'actes minimum par agent gestionnaire par an pour délimiter leur portefeuille, déterminer un montant minimum par actes permettant que les coûts de gestion soient inférieurs au montant versé...)

c - poser les bases d'une stratégie financière pluriannuelle commune.

Les conséquences de la loi Maptam et du projet de loi NOTRe

Une approche juridique a été utilisée, notamment par le suivi et analyse des discussions parlementaires en cours notamment pour le projet de loi NOTRe. D'autre part, une rencontre a été organisée avec le Directeur général des services de la Métropole Européenne de Lille, le Directeur général adjoint en charge de la Qualité du service public au Conseil général du Nord et le Secrétaire général ainsi que la Directrice de la Coordination stratégique des politiques publiques au Conseil général du Pas de Calais.

Dans un premier temps, une [note d'analyse juridique](#) de la loi MAPTAM et du projet de loi NOTRe a été produite.

Dans un second temps, une analyse prospective du périmètre (compétences, modalités possibles d'exercice) de la Nouvelle Région et de ses indicateurs-clés a été réalisée. Un tableau présentent les évolutions du périmètre des compétences transférées en fonction du niveau de collectivité. Des points de vigilance et les opportunités de ces changements institutionnels ont été établis ainsi qu'une estimation des impacts financiers de ces derniers. Plus spécifiquement, pour le projet de loi NOTRe, trois scénarii de répartition des compétences entre la Région et les départements ont été proposés.

3 BILAN

Mise en place de principes généraux comme gage de confiance et de partenariats durables

Se fixer un objectif clair, commun et partagé dès le début du projet de rapprochement des Régions permet de définir un cap. En cas de divergences potentielles au cours du projet, ce cap ainsi défini aidera à maintenir la dynamique du projet.

De plus, se positionner d'emblée sur un parallélisme des formes à la fois dans la constitution des instances de travail et dans l'ensemble des actions permet de respecter chacune des parties et de créer les conditions de naissance d'un sentiment d'appartenance à une communauté commune de destins.

Enfin, la concomitance et/ou concordance des actions et communications autour du projet permet de garantir un même niveau d'information de part et d'autres des institutions actuelles et vis-à-vis de l'extérieur.

Les deux entités, qui vont en former une nouvelle, ont des effectifs et des budgets différents. Il est donc nécessaire de prendre en compte les capacités respectives de chacun dans la mobilisation des ressources. De plus, le principe de mixité et d'équilibre à tous les échelons du pilotage de projet entre les deux entités actuelles

permet de garantir le respect mutuel nécessaire à la réussite du projet. Enfin, la **recherche d'un équilibre territorial**, y compris la recherche du principe d'alternance dans les lieux de réunion, permet d'une part à chacun de se connaître et d'appréhender les lieux et conditions de travail de chacun, et d'autre part, d'éviter le sentiment de prédominance d'une entité sur une autre.

S'agissant de la méthode, le choix de l'élaboration d'une méthodologie de travail par fiches en partant du général au particulier permet d'échelonner dans le temps les points de discussion et de faciliter les prises de décisions communes. Dans les décisions prioritaires, la définition des étapes de travail est un facteur de lisibilité du projet et d'initiation des travaux.

Nécessité de prendre en compte la temporalité de l'ensemble des acteurs concernés

Le projet de nouvelle région doit tenir compte les évolutions législatives à venir. L'environnement est incertain sur le périmètre des compétences. D'autre part, il est nécessaire de tenir compte des élections de décembre 2015. Les deux exécutifs légitimes, pour mener le projet de rapprochement, sont amenés à prendre en compte cette temporalité alors que la démarche nécessiterait un cadre stabilisé entre l'année préparatoire et a minima la première année d'existence de la nouvelle région.

De plus, la coordination avec l'ensemble des partenaires institutionnels, dont les services de l'Etat, qui seront concernés par le projet de création de la Nouvelle Région, est à renforcer. En effet, les réorganisations nécessaires de l'ensemble des acteurs doivent être menées de manière coordonnée pour éviter que la décision de l'un soit incompatible avec les projets de décision de l'autre. Enfin, la dynamique des équipes de direction et directions générales est à prendre en considération dans le cadre d'un tel projet de rapprochement. En effet, une équipe stable aura un avantage certain.

Concilier les enjeux de court terme et de long terme

La réussite d'un tel projet de rapprochement réside en partie dans la capacité à concilier les enjeux de court et de long terme. D'une part, il faut ainsi être en mesure de garantir la continuité de l'action publique par le traitement ad hoc des fonctions sensibles.

D'autre part, il est nécessaire d'organiser les travaux dans l'attente du nouveau projet politique.

Enfin, il peut être pertinent de saisir l'opportunité d'intégrer au projet de rapprochement les enjeux sociétaux de long terme : la territorialisation de l'action publique, l'agilité de l'administration (capacité à innover et à s'adapter à un environnement mouvant et incertain), le digital et l'optimisation des ressources financières.

Pour réussir à concilier ces enjeux temporels différents, un projet de Nouvelle Région à l'horizon 2020 serait pertinent.

Le diagnostic conjoint du nouveau territoire actuellement mené par les deux régions, est un préalable à la définition d'un projet d'administration permettant de répondre aux besoins de celui-ci.

Enfin, l'élection qui se profile pour décembre 2015 permettra de disposer d'un projet de mandat. Ainsi, dès 2016, les décisions structurantes pour la Nouvelle Région pourront être prises rapidement.

4 TRANSFERT

1. Conditions minimum pour transposer la méthodologie de fusion

L'existence de coopération préalable aide à la conclusion d'un accord sur le rapprochement de collectivités. La mise en place de principes clairs et partagés pour guider le projet est une condition

indispensable. Enfin, les objectifs du projet clarifiés et partagés permettent à tous les acteurs d'œuvrer dans une même direction. Des conditions internes sont à réunir pour transposer la méthodologie de fusion. Il est nécessaire de disposer de compétences internes ou d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en gestion de projet, en accompagnement du changement et d'une culture de projet. Enfin, la transposition des méthodologies d'état des lieux expérimentés sur les fonctions finances et ressources humaines est aisée. Il est seulement nécessaire de veiller à la comparabilité des données recueillies et à l'élaboration la plus objective possible de la projection à long terme des fonctions ou métiers concernés.

Pistes d'améliorations des méthodes et outils

Les outils utilisés pour la méthodologie de fusion sont classiques et peuvent facilement être réutilisés. En revanche, les outils mobilisés pour le pré-état des lieux sur les finances et l'état de lieux sur les ressources humaines pourraient utilement être améliorés en réalisant une cartographie exhaustive et transversale des processus.

Enfin, l'utilisation systématique d'une cartographie des acteurs (méthode RACI par exemple) permettrait de clarifier la vision du travail réalisé par chacune des fonctions. Une amélioration possible pourrait consister en la mise en place d'une seule et unique équipe de direction de projet avec des agents des différentes collectivités.

En effet, cela permettrait d'accélérer la mise en œuvre des actions portées par la direction de projet. Enfin, une comitologie associant élus, citoyens et société civile pourrait accroître les potentialités du processus de rapprochement et de tirer parti de l'intelligence collective pour mener à bien le projet. Cette démarche semble toutefois complexe en période pré-électorale et devrait apporter une plus-value aux échanges menés au sein des assemblées régionales et des CESER.

