



Bertrand ASSERAY
bertrand.asseray@administrateur-inet.org



Timothée DELACOTE
timothee.delacote@administrateur-inet.org



Anne-Victoire RIONDET
annevictoire.riondet@administrateur-inet.org



Marion SERRE
marion.serre@administrateur-inet.org

RÉGIONS AUVERGNE
ET RHONE-ALPES



**RÉUSSIR L'UNION
AUVERGNE RHONE-ALPES**

Les responsables du projet

- Philippe DE MESTER
- Jean-Michel BOSSARD

Directeurs généraux des services

1 COMMANDE

L'union des régions Auvergne et Rhône-Alpes au 1^{er} janvier 2016 va conduire à la fusion de deux collectivités territoriales appartenant au même échelon mais très différentes par leur taille, leur organisation, leurs activités, la conduite de leurs politiques publiques. De nombreux chantiers de convergence s'imposent donc aux deux régions dans un temps très court. Il s'agit d'abord d'identifier les étapes nécessaires à franchir pour garantir le bon fonctionnement de la nouvelle collectivité et la continuité du service public au 4 janvier 2016 par un travail sur les fonctions support notamment. Il s'agit ensuite de penser l'organisation et le pilotage de la future administration, qui comptera plus de 8400 agents, et dont toutes les missions ne pourront pas être exercées depuis Lyon.

Dans ce contexte, trois objectifs ont été au cœur de la mission.

- Assurer l'élaboration et l'exécution d'un budget commun techniquement, financièrement et juridiquement sûr ;
- Elaborer une méthode de construction d'un schéma de territorialisation pour garantir la présence territoriale de la future région ;
- Elaborer des propositions de déploiement du pilotage dans la future région.

Nos travaux se sont inscrits dans la démarche commune déjà entamée par les deux régions afin de préparer les choix organisationnels de la future région.

2 RÉALISATION

Deux enjeux majeurs ont présidé à la mission. Il s'est d'abord agi de s'approprier rapidement les cultures et modes de fonctionnement des deux collectivités pour adapter les propositions. La nécessité est apparue également d'apporter des solutions opérationnelles au vu de l'urgence de la situation.

Si les trois thèmes ont été traités séparément, ils ont été conduits selon la même méthodologie. La démarche s'est ainsi articulée en quatre phases.

- ➔ Un état des lieux pour formaliser un diagnostic de l'existant et de se familiariser avec la culture de chaque région ;
- ➔ Des entretiens à quatre niveaux, pour passer de la vision globale à la question de la faisabilité des propositions avec les directeurs généraux adjoints des deux régions, les directeurs et chefs de services, agents, partenaires.
- ➔ Une étude comparative pour trouver des points d'appui dans d'autres collectivités et organismes publics, la situation de fusion des régions étant inédite.
- ➔ L'élaboration d'options et scénarios testés auprès des directeurs concernés, soit par des comités de pilotage soit en faisant échanger et participer directement les managers des deux régions.

Réflexions en matière de présence territoriale

Le postulat a donc été de s'exonérer des contraintes organisationnelles et matérielles existantes et d'adopter des scénarios cibles de présence territoriale. Ceux-ci découlent de la stratégie de la future région sur son territoire et du besoin de rapprocher l'institution régionale au plus près de ses habitants à travers la mise en place d'implantations territoriales (IT).

Trois types de scénarios ont été élaborés :

1 - La région, une nouvelle écoute des territoires

La présence territoriale et la territorialisation sont limitées. La région joue le rôle de partenaire des territoires, et applique ses politiques conçues en centrale sans affirmation d'objectifs spécifiques pour ces derniers. Le rôle des IT est limité à l'application des politiques territorialisées.

2 - La région, actrice d'un nouvel équilibre face aux besoins des territoires

La présence territoriale de la région est plus affirmée. Par une identification de spécificités territoriales, elle adapte ses dispositifs. A cette fin, les IT, premiers relais de la région dans les territoires, jouent un rôle dans la conception et la conduite des politiques publiques territorialisées. Elles disposent de marges de manœuvre et d'une autonomie plus importantes.

3 - La région, chef d'orchestre de projets de territoire partagés

Par une présence territoriale très affirmée, la région devient le principal acteur de l'animation d'un projet fondé sur les spécificités des territoires. Elle est conduite à s'impliquer dans un dialogue permanent avec les acteurs de ces territoires. Les IT jouent alors un rôle majeur dans la conception et la conduite des politiques publiques, et disposent de marges de manœuvre importantes, qui peuvent se traduire par une autonomie d'action et de moyens.

Préconisations sur l'élaboration d'un budget unique

Pour la construction et l'exécution d'un budget commun, un scénario de présentation du budget 2016 a très vite émergé. Il repose sur l'hypothèse d'une mise en regard entre les lignes budgétaires Auvergne et Rhône-Alpes au sein d'une nomenclature commune. Le budget commun serait donc constitué de trois types de lignes : des lignes propres à chaque région, des lignes fusionnées par nécessité juridique (par exemple la gestion de la dette), des lignes fusionnées par volontarisme politique.

Ce scénario présente trois avantages importants sur le plan budgétaire et organisationnel :

- ➔ Conserver des lignes pour les dispositifs différents en Rhône-Alpes et Auvergne. En effet, ces dispositifs perdureront de manière autonome pendant plusieurs années le temps que la région harmonise ses politiques publiques.
- ➔ Envisager d'exécuter le budget en conservant de manière transitoire les deux fonctionnements comptables différents des deux collectivités (l'une étant fortement décentralisée et l'autre au contraire fortement centralisée) et leurs deux systèmes d'information financiers sans bouleverser les pratiques des agents. Il est possible d'escompter alors un gain de temps permettant une véritable réflexion sur le fonctionnement comptable dans la nouvelle région, ainsi que le développement d'un nouveau système d'information financier commun.
- ➔ Ne pas modifier de façon trop brutale les méthodes de préparation budgétaire pour l'année 2015 en ayant une large part de cette préparation effectuée de façon autonome dans chacune des régions, au sein d'un cadrage commun.

Recommandations en matière de pilotage

Alors que les deux régions disposent d'outils de pilotage différents, le groupe a élaboré une méthode de déploiement d'un système d'information décisionnel. La constitution d'un entrepôt de données permet d'extraire des données métiers pour la constitution de tableaux de bord que chacun puisse s'approprier à son niveau.

En parallèle de la construction de cet outil, nous proposons une méthode en quatre étapes :

1. Etat des lieux partagé sur les besoins d'information décisionnelle
2. Co-construction d'indicateurs de pilotage, étape pour laquelle nous avons proposé des indicateurs d'information et de performance
3. Construction de la chaîne décisionnelle
4. Accompagnement et évolution de l'outil décisionnel

3 BILAN

Des enjeux managériaux facilités par l'accord du politique

Dans le cadre d'une fusion, le principal enjeu est clairement managérial. Il agit pour les directions générales d'emmener sur le chemin de l'union près de 8400 agents. L'accord rapide des exécutifs régionaux sur le caractère incontournable de cette fusion des régions a permis aux collectivités d'anticiper au maximum les chantiers à venir.

L'ambition est énorme : conduire un changement touchant un nombre important d'agents et signifiant un grand bouleversement dans leurs habitudes de travail, le tout dans un délai restreint d'environ un an.

Le positionnement favorable des Présidents dès l'été 2014 aura permis d'allonger cette durée d'environ six mois par rapport à la promulgation définitive de la loi le 17 janvier 2015.

La construction de la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes suppose de marier deux cultures organisationnelles très différentes, liées pour beaucoup à la taille des entités préexistantes. Cette acculturation mutuelle engendrera donc un bouleversement important dans les modes de travail.

Tout l'enjeu est donc de rassurer les agents et de les faire participer à l'évolution en cours.

Allier des cultures organisationnelles différentes

Malgré des cultures d'organisations très différentes, le constat est le suivant. Dans les deux entités, l'union était vécue non pas comme une contrainte mais comme une opportunité pour revenir sur les dysfonctionnements éventuels dans chaque collectivité. La mission a eu pour ambition de participer au repérage des points forts de chaque organisation pour permettre à la future région de s'en inspirer, voire de les adopter.

Le premier travail à mener est celui de l'adoption d'un vocabulaire commun. Parler d'antennes territoriales en Auvergne et d'espaces en Rhône-Alpes, de lignes ou de programmes en matière budgétaire ou considérer le pilotage comme relevant simplement d'indicateurs ou comme une démarche plus générale, voici autant d'enjeux de compréhension qui nous étaient posés.

La question du vocabulaire n'est qu'une première étape dans l'élaboration d'une culture commune. L'objectif est que les régions puissent rapidement dépasser l'état des lieux des différences et des convergences pour voir comment construire une réelle vision commune.

Les préconisations sont allées dans ce sens :

- ➔ concernant la territorialisation, identifier dès 2015 des politiques pour lesquelles il serait opportun de territorialiser l'action et de réfléchir ensemble au périmètre des territoires pertinents,
- ➔ sur le pilotage, définir des besoins tout en s'assurant que pour chaque terme, la définition soit la même.
- ➔ enfin concernant le budget commun, fusionner rapidement le plus de dispositifs possibles dès le premier budget unique.

Agir malgré l'incertitude : trois types de réponses

De manière générale, la mission se sera déroulée dans un contexte d'incertitudes. Se pose alors la question de l'action dans l'incertitude. Plus précisément, concernant les trois thématiques traitées dans cette mission, différents choix ont été faits en la matière.

Dans le cas de la territorialisation, nous avons choisi d'orienter nos réflexions sur la définition d'un système « idéal » susceptible de s'adapter aux différentes évolutions possibles en matière de compétences et de partenariat dans l'action locale.

Concernant les questions relatives au budget unique, agir face à l'incertitude est revenu à agir avec le peu de certitudes disponibles. Les propositions ont alors été guidées par le pragmatisme en s'appuyant sur des dispositions pouvant se rapprocher du cas vécu (dispositions relatives aux fusions d'EPCI ou aux collectivités uniques en Guyane et Martinique) et en attendant les précisions du législateur.

Enfin, la méthode pour aborder la question du pilotage se rapproche en quelque sorte de la démarche adoptée pour la territorialisation puisqu'il a été proposé un scénario généraliste mais permettant une adaptation à la future organisation, quelle qu'elle soit.

4 TRANSFERT

L'élaboration d'outils méthodologiques d'aide à la décision

En matière de territorialisation, des outils d'aide à la décision ont été proposés : une grille de questionnement sur les enjeux et ambitions d'une territorialisation et des scénarios présentant les principaux axes de réflexion sur la mise en œuvre d'une

telle démarche. Adaptée à l'échelon régional, cette méthode est très facilement transposable à d'autres collectivités, de même niveau mais aussi de niveau différent, souhaitant renforcer la territorialisation de leurs politiques et la présence de leurs services sur le territoire.

Le travail réalisé sur le budget a conduit à l'élaboration d'un **tableau comparatif des nomenclatures budgétaires** et de plusieurs **scénarios** aussi bien pour la présentation du budget, sa préparation que son exécution en 2016. La méthode utilisée s'est appuyée sur les pratiques existantes dans les deux régions, confrontées aux besoins identifiés à court et moyen terme pour la future collectivité.

Ce sont des solutions très opérationnelles qui ont été dégagées. Les outils développés peuvent intéresser toutes les collectivités qui font l'objet d'une fusion, en particulier si des divergences de nomenclature et de système d'information financière sont les principaux obstacles à surmonter en matière de procédure budgétaire.

Les outils développés dans le cadre de la mission pour l'élaboration d'un système de pilotage sont également orientés sur la méthode avec la définition du pilotage et ses objectifs, les modalités de construction d'indicateurs (communs à toutes les collectivités et spécifiques aux grandes régions) et une **méthode de construction par étapes** qui peut être utilisée par toutes les régions souhaitant développer un **nouveau système de pilotage**, mais aussi adaptée pour d'autres niveaux de collectivités.

La complémentarité d'une collecte d'expériences et de l'analyse des besoins en vue de la création d'un modèle unique

Pour aboutir à ces résultats, des entretiens dans les régions Auvergne et Rhône-Alpes ont été menés pour comprendre le contexte et les problématiques locales. Une étude comparative fondée sur l'expérience d'autres collectivités (de tous niveaux) a permis d'approfondir la méthode et de rechercher de nouvelles

idées. Cela démontre que les échanges et retours d'expérience entre collectivités, en particulier sur ces trois thématiques, sont très importants pour un enrichissement mutuel. Il n'est pas alors question de reproduire parfaitement les choix adoptés ailleurs mais de s'appuyer sur une analyse des enjeux et des résultats obtenus pour construire son propre modèle.

Pour assurer la mission, commanditée par les deux collectivités, un rôle d'intermédiaire ouvert sur ces problématiques transversales était un atout. Des groupes d'échanges avec des agents travaillant au quotidien avec les acteurs des territoires ont été organisés pour bien comprendre les enjeux concrets d'une territorialisation.

D'autres rencontres entre les acteurs compétents dans les deux régions ont permis de jouer le rôle de catalyseur afin de favoriser les échanges et permettre un regard croisé sur l'avancée des travaux.

