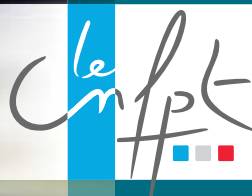


ÉTUDE PORTANT RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR LES FUSIONS DES RÉGIONS, DES INTERCOMMUNALITÉS ET DES COMMUNES

RAPPORT DE SYNTHÈSE DU VOLET 1 –
NOUVELLES RÉGIONS

OCTOBRE 2018

RÉALISÉE EN PARTENARIAT AVEC :



QUAND LES TALENTS
GRANDISSENT,
LES COLLECTIVITÉS
PROGRESSENT

Table des matières

Introduction	2
1. Les fusions de collectivités de l'acte III de la réforme territoriale	2
2. Les objectifs de l'étude	2
3. Méthodologie suivie	3
I – Approche géographique – monographies des régions fusionnées	4
I.1 – Auvergne-Rhône-Alpes	4
I.2 – Bourgogne-Franche-Comté	5
I.3 – Grand Est	6
I.4 – Hauts-de-France	7
I.5 – Normandie	8
I.6 – Nouvelle-Aquitaine	9
I.7 – Occitanie	10
II – Approche thématique	11
II. 1 – Gouvernance	11
II. 2 – Organisation	13
II. 3 – Pilotage des ressources	17
II. 4 – Mise en œuvre des politiques publiques	21
II. 5 – Participation citoyenne	24
II. 6 – Mutualisation	25
II. 7 – Territorialisation de l'action publique	26
III – Retour d'expérience des fusions	29
III.1 – Les freins et les obstacles rencontrés	29
III.2 – Les leviers de réussite mobilisés	32
III.3 – Les gains et les effets positifs des fusions	35
III.4 – Les attentes des conseils régionaux vis-à-vis du CNFPT	37
III.5 – Comment accompagner les fusions de collectivités territoriales ?	39
Conclusion de l'étude	41

Introduction

1. Les fusions de collectivités de l'acte III de la réforme territoriale

L'article premier de la Constitution consacre depuis la révision constitutionnelle du 17 mars 2003 une organisation de la République française « décentralisée ». La Décentralisation guide la refonte de l'architecture territoriale de la République depuis bientôt quarante ans. Tirant ses origines dans la création des départements et des communes par les députés de l'Assemblée constituante en 1789, la Décentralisation a été mise en œuvre par les lois Defferre votées en 1982. Les actes I (1982-1983) et II (2003) de la Décentralisation ont organisé le transfert de nombreuses compétences aux régions, départements, intercommunalités et communes, dotant la France d'une structure décentralisée à quatre niveaux. Ce processus a contribué au développement de nombreux services publics locaux et à l'aménagement des territoires. Cependant, il s'est accompagné d'un enchevêtrement des compétences, d'une complexification de la gouvernance territoriale et d'une croissance des dépenses locales qui pénalise l'action publique tant en matière de clarté et d'efficience que de cohérence.

Dans un contexte de contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics, à compter de 2010, et d'un débat récurrent sur l'existence d'un « mille-feuille territorial », un ensemble de mesures a contribué à l'affirmation de l'intercommunalité : loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, qui a confirmé le rôle privilégié de l'échelon intercommunal, réforme des scrutins locaux visant à entamer la clarification de la gouvernance territoriale, refonte du financement du bloc communal.

Dans le prolongement de ces lois, celles de 2014-2015 constituent l'acte III de la réforme territoriale. Plus qu'une nouvelle étape de la Décentralisation, la réforme territoriale consiste en réalité en un remodelage de l'organisation des collectivités locales par quatre lois au caractère structurant : la loi du 19 décembre 2013 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MATPAM), la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Ces lois ont engendré des fusions de collectivités locales concernant trois niveaux sur quatre : les communes, les intercommunalités et les régions.

2. Les objectifs de l'étude

Dans ce contexte, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), acteur central de la formation des agents de la fonction publique territoriale et centre d'étude et d'observation de la vie publique locale, a souhaité disposer d'un retour d'expérience des fusions survenues en 2016 et en 2017 en application de la loi NOTRe, de la loi MAPTAM, de la loi de délimitation des régions et de la loi relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle.

Ce retour d'expérience se fonde sur une étude qualitative, conduite auprès des dirigeants des collectivités locales (directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, chargés de mission) qui ont vécu des mutations institutionnelles de l'intérieur. Sept thématiques prioritaires ont été identifiées par le CNFPT : gouvernance ; l'organisation ; le pilotage des ressources ; la mise en œuvre des politiques publiques ; la participation citoyenne ; la mutualisation ; la territorialisation de l'action publique.

Cette étude qualitative est menée en trois volets successifs : un premier volet consacré aux sept nouvelles régions issues des fusions ; un second volet dédié aux fusions d'EPCI (un panel de quinze EPCI issus des fusions validé par le CNFPT) ; un troisième volet voué aux communes nouvelles (un panel de huit communes nouvelles également validé par le CNFPT).

Le présent rapport rend compte du premier volet de cette étude et porte donc sur la fusion des régions. Le passage de vingt-deux à treize régions constitue pour les collectivités qui se rapprochent un défi non seulement sur le plan des politiques publiques et de leur mise en œuvre, mais également dans le domaine organisationnel et humain. En ce sens, la réflexion sur le rapprochement des régions va bien-au-delà d'un projet de transformation centré uniquement sur la fusion organisationnelle de plusieurs structures et entraîne la transformation d'un écosystème territorial dans son ensemble.

Ce rapport doit permettre au CNFPT de mieux comprendre les effets des réformes territoriales et d'adapter en conséquence l'accompagnement des agents de la fonction publique territoriale qu'il met en œuvre.

3. Méthodologie suivie

Une approche qualitative par entretiens semi-directifs

Cette étude a été conduite selon une approche qualitative, qui se caractérise par une description et une analyse de la culture et des comportements individuels et collectifs du point de vue de ceux qui sont étudiés. Les avantages d'une collecte de données qualitatives résident dans la richesse des informations collectées et la compréhension en profondeur de l'objet d'étude. Dans le cadre de cette étude, l'usage des méthodes de recherche qualitative vise à obtenir un retour d'expérience des acteurs des fusions de collectivités. La méthode employée est l'entretien semi-directif qui permet de centrer le discours des personnes auditionnées sur les thématiques définies en amont tout en leur laissant une certaine latitude dans le choix des sujets abordés. Contrairement à l'entretien directif, l'entretien semi-directif n'enferme pas le discours de l'interviewé dans des questions prédéfinies ou dans un cadre fermé. Il lui laisse la possibilité de développer et d'orienter son propos et d'aborder les sujets de son choix.

Après une recherche et une analyse documentaire préliminaire sur les enjeux des nouvelles régions, des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès d'un panel de directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs et chargés de mission des sept nouveaux conseils régionaux. Les personnes auditionnées ont été en général désignées par le directeur général des services du conseil régional considéré. Au total, 40 entretiens individuels ont été réalisés entre mai et juillet 2018, majoritairement en présentiel dans les sièges de région et par exception par téléphone. Ces entretiens ont été menés au moyen de grilles d'entretien s'appuyant sur les sept thématiques de l'étude.

Le parti pris est de fonder l'analyse sur les propos des acteurs de l'administration territoriale ayant conduit les fusions. Ce rapport est donc illustré de *verbatim* anonymes récoltés lors des entretiens menés et qui apparaissent par convention en gris et en italique dans le texte.

Principaux atouts et limites de l'étude

La méthodologie employée pour la conduite de cette étude permet de recueillir des informations approfondies sur le ressenti, les valeurs, les faits et les comportements des personnes interrogées. Au-delà d'une revue des résultats des fusions, cette méthode permet de recueillir les témoignages bruts auprès de leurs principaux artisans, l'encadrement supérieur des conseils régionaux. Une attention a été accordée au repérage des « bonnes pratiques » employées par les cadres territoriaux rencontrés et de procéder à une capitalisation utile aux missions d'accompagnement des collectivités locales et de leurs agents par le CNFPT.

La méthodologie permet également un tour d'horizon des stratégies suivies et des solutions originales qui ont été trouvées par les acteurs locaux. En effet, si l'entretien semi-directif structure les échanges autour d'une grille d'entretien, il laisse à la personne auditée une certaine liberté pour aborder les sujets qui lui semblent pertinents en lien avec le champ de l'étude.

En revanche, cette étude ne prétend pas à une analyse exhaustive des stratégies, des processus de fusion et de toutes les actions qui ont été conduites pour les mettre en œuvre, d'abord parce que le périmètre de l'étude (l'ensemble des régions fusionnées et sept thématiques) ne le permettait pas, ensuite parce que les entretiens ont été conduits avec une liste de personnes volontaires, majoritairement en poste au moment de l'enquête. Les témoignages d'autres personnes auraient pu être recueillis et ne l'ont pas été, notamment les cadres qui ont piloté les fusions de régions et qui ont quitté leur poste entre la naissance des nouvelles régions et la période où ont été conduits les entretiens. En conséquence, cette étude ne prétend ni à la scientificité ni à l'exhaustivité. De plus, l'attention des lecteurs est attirée sur le caractère subjectif et circonstancié des propos tenus et rapportés.

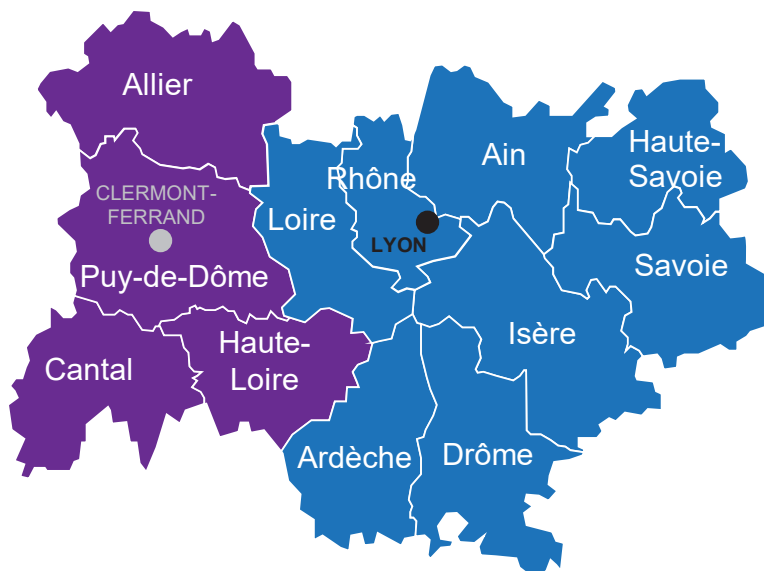
Enfin, celle-ci ne s'appuie pas sur des données chiffrées et ne constitue pas une mesure de l'impact budgétaire des fusions de régions. Ainsi, aucun chiffrage des coûts des fusions ou au contraire des économies réalisées grâce à la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions n'a été réalisée dans le cadre de cette enquête.

Plan général du document

La première partie de l'étude comprend une monographie synthétique par région fusionnée. La deuxième partie est une analyse transversale des sept thématiques prioritaires de l'étude. La troisième partie présente les grands enseignements que l'on peut tirer des fusions de régions autour de quatre thématiques et se conclut par une synthèse des grands chantiers ouverts par les exécutifs régionaux et les directions générales pour accompagner les fusions.

I – Approche géographique – monographies des régions fusionnées

I.1 – Auvergne-Rhône-Alpes



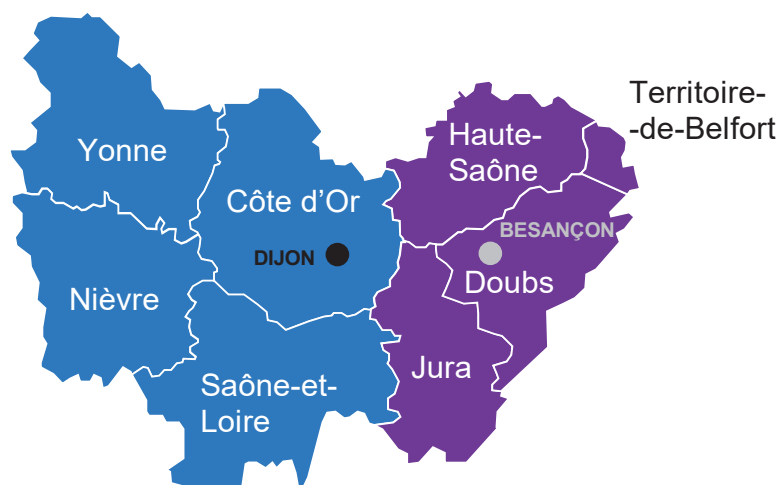
La région Auvergne-Rhône-Alpes

Synthèse de la fusion



- Une nouvelle région née de la fusion de deux collectivités très différentes par leur taille, leurs principes de fonctionnement et leurs cultures administratives.
- Un territoire vaste, incluant 12 départements et une population de 8 millions d'habitants – deuxième région la plus peuplée.
- Un travail de préfiguration de la fusion mené en amont sur un an en 2015, suivi en 2016 d'une mission « convergence » dédiée à l'harmonisation des dispositifs et à la mise en œuvre de la nouvelle organisation.
- La réorganisation des services sur deux ans et l'instauration d'un nouvel organigramme resserré avec 5 DGA et 25 directions.
- La révision de la politique de gestion des ressources humaines à coûts constants avec l'ouverture de plusieurs chantiers parallèles : l'harmonisation du régime indemnitaire, le retour au respect des 1607 heures annuelles et la renégociation de l'action sociale
- L'accompagnement des agents ayant pris un poste d'encadrant.
- La territorialisation de l'action publique, avec une répartition en trois secteurs Auvergne / Rhône / Alpes, la création d'antennes et espaces régionaux et la nomination d'un directeur général délégué à l'action territoriale et à la territorialisation.
- La volonté politique de faire baisser le coût de l'action publique et le poids de la « technostructure ».
- Le lancement d'un plan d'économies de 300 millions d'€ destiné à financer l'augmentation des dépenses d'investissement.
- L'investissement dans de grands projets d'infrastructures (RN 88).

I.2 – Bourgogne-Franche-Comté



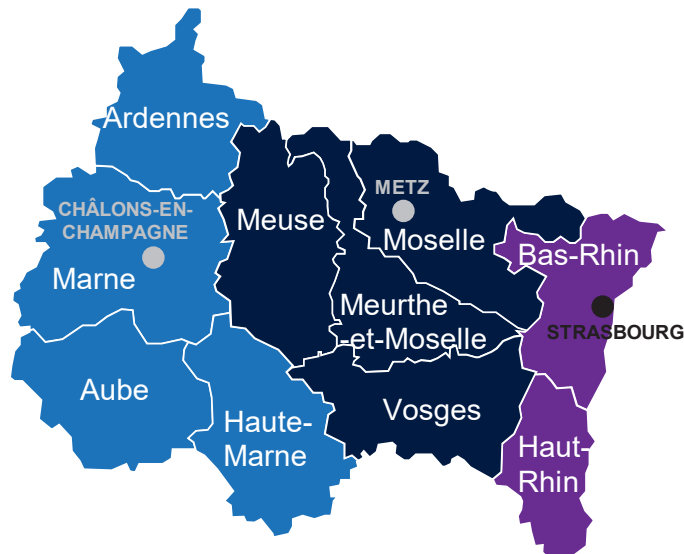
La région Bourgogne-Franche-Comté

Synthèse de la fusion



- Le regroupement de deux petites régions aux caractéristiques géographiques, économiques et démographiques proches.
- Une fusion facilitée par des habitudes de travail en commun entre les deux régions.
- Une modalité de préfiguration originale, basée chacune sur une répartition du travail entre les deux anciennes équipes de DG (politiques publiques et fonctionnement des services).
- Une réorganisation générale des services, avec la naissance d'un organigramme en cinq DGA, dont deux fonctionnelles et trois opérationnelles.
- L'écriture d'un nouveau projet d'administration en associant étroitement les directeurs et leurs services.
- Une attention portée à la gestion des ressources humaines, à l'accompagnement au changement auprès des agents et à la formation.
- Une gouvernance renouvelée où la CTAP et le CESER jouent un rôle important.
- Le recours à la démocratie participative pour recueillir l'avis des habitants sur les politiques régionales.

I.3 – Grand Est



La région Grand Est

Synthèse de la fusion



- Une fusion de trois régions hétérogènes sur les plans géographiques, démographiques et administratifs qui se rapprochent néanmoins par leur dynamisme économique lié à leur caractère de territoire frontalier, industriel et agricole.
- Un travail de préfiguration mené en amont, matérialisé par des rencontres régulières dans l'objectif d'une valorisation des atouts de chaque région.
- Une réorganisation générale pensée sous l'angle opérationnel qui se traduit par un organigramme resserré, sans DGA mais avec un nombre réduit de directions opérationnelles et fonctionnelles disposant d'un périmètre étendu.
- La territorialisation de l'action publique avec une organisation déconcentrée : trois maisons de la Région et douze agences territoriales aux compétences étendues.
- Une organisation inspirée de l'ancien conseil régional d'Alsace qui présente des avantages mais qui fait aussi naître des réticences quant à l'imposition d'un modèle alsacien.
- Un bon niveau de performance en termes de fonctionnement administratif et d'harmonisation des dispositifs mais un sentiment exprimé d'inachevé en matière de gestion des ressources humaines et d'accompagnement au changement.
- L'opportunité d'améliorer la politique de transports et de mobilités en tirant parti de la concomitance de la fusion et du transfert de la compétence transport scolaire et interurbain.

I.4 – Hauts-de-France



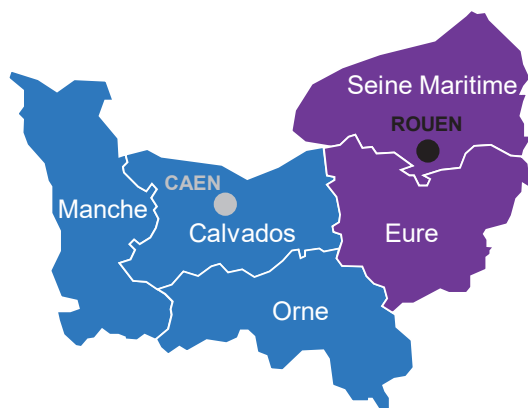
La région Hauts-de-France

Synthèse de la fusion



- Une petite région densément peuplée qui bénéficie d'une relative homogénéité géographique et culturelle.
- Un déséquilibre territorial entre les deux anciennes régions et leurs chefs-lieux respectifs qui a pu générer des réticences en Picardie et chez les agents de l'ancien siège d'Amiens.
- Un travail de préparation de la fusion qui a permis de surmonter les différences présentes entre les deux anciennes régions, en termes de gestion et de modes de fonctionnement.
- Une fusion pilotée en suivant trois principes : la priorité politique sur le travail et l'emploi, la proximité avec les usagers et la modernisation de la collectivité.
- Une réorientation stratégique de la région par un changement de la conception du rôle du conseil régional et par la création de dispositifs d'aides directes centrées sur les usagers.
- Une réorganisation fondée sur l'équilibre entre les deux anciennes régions et sans mobilité forcée, aboutissant à un organigramme en sept DGA opérationnelles et fonctionnelles.
- Une logique de présence territoriale avec un siège en bisite, Lille et Amiens, et cinq petites agences territoriales.
- Un bilan plutôt positif avec l'émergence de nouvelles procédures et pratiques de travail considérées comme efficaces.
- L'investissement de la région dans de grands projets d'infrastructures (RN 2, Canal Seine Nord, lignes de train).

I.5 – Normandie



La région Normandie, l'originalité du cas

Synthèse de la fusion



- Une forte identité locale, une fusion vécue comme une réunification de la Normandie historique suscitant des attentes dans la population.
- Deux conseils régionaux très différents en termes d'organisation et de modes de fonctionnement.
- Le pilotage de la fusion en interne par une magistrate de la Cour des comptes, déléguée générale à la fusion.
- La co-construction au cœur du processus de réorganisation comme de la refonte des politiques publiques.
- Une organisation en bisite originale et pragmatique : centralisée, spécialisée et équilibrée entre les sites de Caen et Rouen, sans mobilité forcée.
- Un accent mis sur l'accompagnement des agents à travers la mise en place du nouvel organigramme, la création d'une cellule d'accompagnement RH et le repositionnement des agents.
- Des tensions sociales contrebalancées par un bilan de la fusion positif au regard de l'émergence d'un nouveau mode de fonctionnement et de nouvelles pratiques.
- Une politique volontariste en matière de mobilités, l'opportunité de moderniser et de rendre plus cohérent le réseau ferré normand, avec la prise en charge des trains *Intercités* à partir de 2020.

I.6 – Nouvelle-Aquitaine



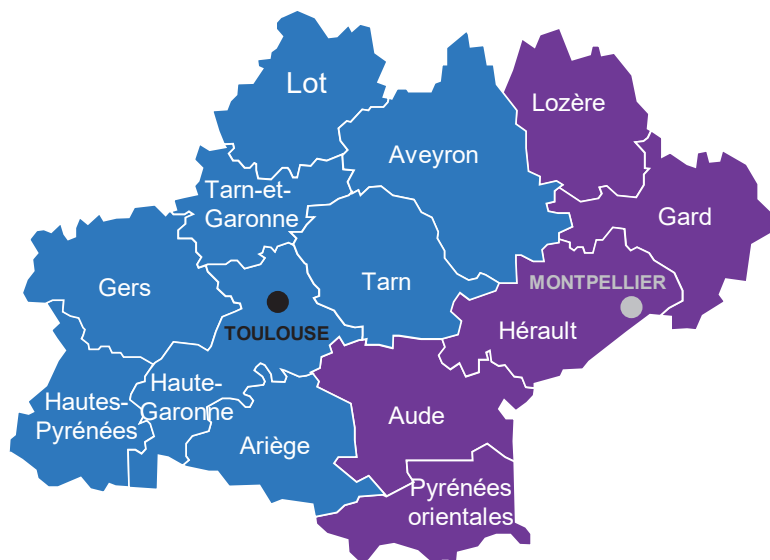
La région Nouvelle Aquitaine

Synthèse de la fusion



- Une fusion à trois donnant naissance à la plus vaste des régions françaises constituée de territoires hétérogènes, certains très dynamiques et d'autres en grande difficulté.
- Des différences notables entre les trois anciens conseils régionaux en termes de modes d'intervention, de politiques régionales et de situations financières.
- Un travail de préfiguration amorcé mais non abouti ayant entraîné des difficultés d'harmonisation lors de la fusion.
- La volonté d'harmoniser les politiques publiques en respectant un principe d'égalité de traitement des territoires et des citoyens.
- Une réorganisation des services par juxtaposition des organisations préexistantes sur les trois sites de Bordeaux, Limoges et Poitiers.
- La relocalisation du chef-lieu à Bordeaux et la crainte d'une centralisation bordelaise et aquitaine du fait de la différence de poids et d'attractivité des trois villes principales.
- Une fusion peu anticipée et rendue difficile par l'immensité du nouveau territoire qui est malgré tout saluée au titre des opportunités qu'elle a fait émerger.

I.7 – Occitanie



La région Occitanie

Synthèse de la fusion



- Une « union » de deux régions méridionales qui aboutit à la naissance d'un territoire vaste et bipolarisé par deux métropoles équilibrées (Toulouse et Montpellier).
- Une approche du regroupement fondée sur le sens et l'accompagnement des agents et mis à profit pour construire un projet managérial et une culture commune.
- Le dialogue avec les représentants du personnel comme levier de réussite de la fusion.
- Une réorganisation fondée sur une recherche d'équilibre territorial, avec 8 DGA et une présence de la chaîne d'encadrement sur les deux sites principaux (directeur sur un site et directeur délégué sur l'autre site).
- Une organisation bisite qui engendre des difficultés d'organisation et de la fatigue.
- Une territorialisation amorcée en réponse à l'étendue du territoire et pour rapprocher la collectivité des citoyens et s'appuyant sur la création de maisons de la région en cours de déploiement.
- Un grand nombre d'outils et de dispositifs nouveaux émergents de la création de la nouvelle Région.
- Un bilan positif de la fusion au regard des opportunités en termes de management et d'organisation et du caractère motivant de cet épisode.

II – Approche thématique

II. 1 – Gouvernance

II.1.1 – De nouveaux élus dans des régions rénovées

Les élections régionales de décembre 2015 ont porté à la tête des régions de nouvelles majorités qu'attendaient plusieurs défis. Tout d'abord, les régions ont connu un important renouvellement de leur assemblée. Les nouveaux élus sont parfois décrits comme inexpérimentés et connaissant mal le territoire au début de leur mandat. Dans une région, il a été souligné au contraire que ceux-ci s'intéressaient davantage aux enjeux de gestion et d'organisation de la collectivité que leur prédécesseurs. Dans une autre, ils sont décrits comme plus présents depuis la fusion et la qualité des relations au sein des binômes technico-politique (élu(e)/directeur(trice)) a été mise en avant.

D'autre part, les édiles ont dû faire face à une double problématique : construire une nouvelle collectivité tout en mettant en œuvre le programme du mandat. Dans les régions qui ont connu une alternance politique, cela s'est traduit par une évolution assez sensible des priorités politiques régionales. La période a été davantage placée sous le signe de la continuité pour les régions qui n'ont pas connu d'alternance politique. Enfin, les élus ont dû se familiariser avec les transformations institutionnelles consécutives aux lois NOTRe et MATPAM, comme le transfert de nouvelles compétences (le transport scolaire par exemple), l'élaboration de nouveaux documents stratégiques (comme le SRDEII et le SRADDET) et la création de nouvelles instances (en particulier la CTAP, voir II.1.3). En plus des nouvelles compétences dévolues aux régions, les fusions ont contribué à en faire des collectivités locales à l'importance sans commune mesure avec ce qu'elles étaient avant 2016.

« Les nouvelles régions jouent un rôle sensiblement différent en matière de gouvernance par rapport à celui qui était le leur avant. »

La prise de conscience du rôle nouveau que les conseils régionaux étaient appelés à jouer impliquait une évolution de leur gouvernance, tant en externe, avec les partenaires de la région (voir II.1.2), qu'en interne, entre les élus et les administrations. Les personnes interrogées ont décrit à ce titre une évolution notable des modes de relations entre les élus en charge de dossiers thématiques (présidents et vice-présidents notamment) et les cadres administratifs (DGA et directeurs). Certaines *petites* régions connaissaient auparavant des modes de relations directs, où les élus intervenaient directement dans les services. Sur la base des témoignages récoltés, les nouvelles régions, en raison de leur taille et de leurs effectifs bien plus importants, semblent avoir connu une évolution et se caractérisent désormais par des modes de relations plus formels et plus structurés entre les élus et les directions.

II.1.2 – L'évolution des relations avec les partenaires de la Région

La réforme territoriale a consacré le couple Régions-EPCI comme moteur du développement économique du pays. Ces deux niveaux de collectivités se sont vu confier de nombreuses compétences structurantes. De plus, régions et grandes intercommunalités ont intérêt à se coordonner sur de multiples sujets : le développement économique tout d'abord, mais aussi les compétences partagées entre tous les niveaux de collectivités comme le tourisme, le sport ou la culture. Une coopération est enfin souhaitable sur les grands sujets dans lesquelles les régions et les intercommunalités interviennent comme le numérique, l'environnement ou la mobilité. En toute logique, les nouvelles régions ont fréquemment investi la relation avec les grandes intercommunalités de leur territoire (métropoles quand les régions en étaient dotées, et plus généralement communautés urbaines et d'agglomération). En Normandie, la région a choisi de mettre l'accent sur la relation avec les grands EPCI du territoire, et en particulier les trois principales agglomérations de Rouen, Caen et Le Havre, avec lesquelles une démarche de contractualisation a été engagée. C'est aussi ce qu'a fait la Bourgogne-Franche-Comté avec la métropole de Dijon et les communautés de Besançon, de Belfort-Montbéliard et de Le Creusot-Montceau. En Auvergne-Rhône-Alpes, des élus référents sont désignés par EPCI et un technicien suit les relations avec les territoires. Des contrats dénommés « ambition région » ont été signés avec les intercommunalités – hors métropoles et communautés urbaines. Dans les Hauts-de-France, un dialogue s'est ouvert avec les intercommunalités rassemblées par zones géographiques dans des « espaces de dialogue ». En Grand Est comme dans les Hauts-de-France, les personnes rencontrées ont fait état des bonnes relations qu'entretient le conseil régional avec les métropoles présentes dans ces deux régions.

Les relations des nouvelles régions avec les conseils départementaux sont en revanche plus mouvementées. Les départements ont pu vivre difficilement la réforme territoriale : ils y ont perdu plusieurs compétences au profit des régions, comme la gestion du transport scolaire et interurbain et le développement économique. Les agences de développement économiques départementales ont dans

plusieurs régions été démantelées et leurs personnels transférés aux nouvelles agences de développement économique régionales. Un flou est parfois décrit dans l'exercice de cette compétence du fait d'une mauvaise répartition des rôles entre régions et départements, lorsque ces derniers ne se sont pas vraiment désengagés du développement économique. Mais tension et concurrence ne caractérisent pas toujours les relations entre ces deux niveaux de collectivité. Le Président des Hauts-de-France a ainsi fait le choix de réunir l'ensemble des présidents des cinq départements à l'occasion de réunions bimensuelles dénommées « G6 ». En Occitanie, « *un vrai dialogue territorial* » politique et technique a lieu entre la région et les treize départements autour de la compétence développement économique. Cinq de ces départements avaient des agences de développement économique, leurs salariés ont été transférés à l'agence régionale « Ad'Occ », opérationnelle depuis début 2018.

L'accroissement de la taille des régions a nécessairement des conséquences sur la nature qu'entretiennent les élus régionaux, et en particulier le Président ou la Présidente, avec ceux des autres collectivités locales de la Région. En Auvergne-Rhône-Alpes, constituée de douze départements, il est impossible pour le Président du conseil régional de se rendre chaque mois dans chacun des départements pour y rencontrer ses présidents. La fusion a eu pour conséquence de changer radicalement les relations entre le conseil régional et les départements, alors que l'ancienne région Auvergne entretenait des relations étroites et régulières avec les quatre départements auvergnats. En Nouvelle-Aquitaine aussi, la très grande superficie de la nouvelle région rend difficile la présence du président dans tous les territoires. Dans le cadre d'une fusion à trois, le Président et son cabinet tâchent cependant d'assurer une présence dans les trois anciennes capitales régionales (Bordeaux, Limoges et Poitiers).

Autre partenaire important des conseils régionaux, les CESER (Conseil économique, social et environnemental régional) jouent un rôle variable selon la région considérée. Dans certains cas, le CESER peut être perçu comme une instance obligatoire, relativement autonome, qui entretient peu d'interactions avec les élus de la région et qui n'a pas eu de rôle particulier dans la fusion des conseils régionaux. Dans d'autres cas, le CESER a été fortement mobilisé par la région avant, pendant et après la fusion. En Bourgogne-Franche-Comté, son rôle a été souligné à plusieurs reprises. En 2015, les deux anciens CESER avaient contribué à la préparation de la fusion, en menant une réflexion sur les identités régionales et le sentiment d'appartenance. Le CESER de Bourgogne et celui de la Franche-Comté se caractérisaient par des modes de fonctionnement différents qui se sont révélés complémentaires au terme du processus de fusion. Aujourd'hui, le nouveau CESER Bourgogne-Franche-Comté travaille en collaboration avec le conseil régional et alimente sa réflexion, par exemple sur la mutualisation à travers des groupes de travail dans le cadre de la CTAP sur les achats, l'ingénierie territoriale, le numérique éducatif ou encore la dématérialisation. La Région sollicite le CESER sur des thématiques précises, comme par exemple les politiques de transports. Au sein de la nouvelle organisation, le pôle stratégie fait appel au CESER dans les évaluations qu'il réalise et dans les travaux de prospective, comme par exemple dans la préparation du SRADDET, afin d'identifier quel sera le rôle de la Région dans l'avenir.

Enfin, s'agissant de l'Etat, les personnes interrogées ont fait part des difficultés rencontrées en raison d'un repositionnement imparfait des services déconcentrés à la suite des fusions. En Occitanie comme en Auvergne-Rhône-Alpes, l'absence de fusion des rectorats a été soulignée comme un problème pour le dialogue entre le conseil régional et l'Education nationale. En dépit du regroupement des régions, la France est en effet toujours divisée en 30 académies, dont trois pour la région Auvergne-Rhône-Alpes par exemple (Clermont-Ferrand, Lyon et Grenoble). Dans les Hauts-de-France au contraire, la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat et leur concentration à Lille n'est pas sans poser de difficultés pour la région qui a choisi une organisation en bisite à Lille et à Amiens. Les réunions qui ont lieu à l'initiative de l'Etat sont ainsi toujours organisées à Lille, ce qui dessert les agents basés sur le site d'Amiens. La Cour des comptes, dans un rapport sur les services déconcentrés de l'Etat¹ de 2017, soulignait à ce propos que l'Etat n'avait pas tiré les conséquences du regroupement des régions dans l'organisation de ses services déconcentrés et que d'anciens découpages dérogatoires à la nouvelle carte des régions subsistaient, en particulier dans l'Education nationale.

¹ *Les services déconcentrés de l'Etat, Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, Rapport public thématique, synthèse, Cour des Comptes, décembre 2017, pp. 15 à 17

II.1.3 – Quels cadres de dialogue interterritorial dans des régions aux périmètres étendus ?

Le lieu de la concertation entre les collectivités locales d'une région est en théorie la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), comme l'a rappelé la Ministre de la décentralisation et de la fonction publique dans une instruction aux préfets². C'est dans le cadre de cette instance, créée par la loi MAPTAM et présidée par le Président ou la Présidente du Conseil régional, que les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre sont censées débattre de l'exercice des compétences, en particulier celles qui sont déléguées par l'Etat et celles qui nécessitent une coordination. Dans les faits, le jugement porté est que la qualité de la CTAP est inégale d'une région fusionnée à une autre.

En Bourgogne-Franche-Comté, elle se réunit régulièrement et son fonctionnement est jugé satisfaisant mais sa composition apparaît inadaptée : les petits territoires y sont moins bien représentés que les grands. Seuls les présidents des EPCI de plus de 30 000 habitants en sont membres de droit, les présidents des EPCI de plus petite taille y sont représentés par un seul représentant par département. Ce déséquilibre nuit à la représentativité de la CTAP, même si les représentants des petits territoires sont peu présents. Ce sont donc plutôt les représentants des grandes collectivités qui y font entendre leurs voix. Dans les Hauts-de-France également, la qualité du dialogue avec les autres collectivités du territoire dans le cadre de la CTAP a été soulignée. Cet outil est aussi fortement investi par la région Occitanie. Considérée comme « très utile » dans la période, la CTAP se réunit régulièrement, sur des sujets transversaux et pour statuer sur les transferts de compétences. Elle est décrite comme le lieu d'un dialogue territorial renforcé sur le rôle et les compétences de la région et des autres collectivités.

D'autres régions choisissent d'autres modes de dialogue. En Normandie, les élus régionaux rencontrent fréquemment ceux des communes et EPCI normands dans le cadre d'une instance de dialogue informelle, au sein de laquelle sont débattus les grands sujets d'actualité, comme le financement de projets locaux où les questions de mobilité. Cette modalité de dialogue est privilégiée à la CTAP, outil peu mobilisé, notamment parce que l'Etat y est présent et parce que la Région n'en maîtrise pas l'ordre du jour.

II. 2 – Organisation

II.2.1 – Des nouvelles régions largement réorganisées

Toutes les régions ont connu des réorganisations au cours de l'année 2016, avec des intensités variables. Collectivités récemment créées au 1^{er} janvier 2016, les collectivités ne partaient pas d'une feuille blanche, ce qui présente à la fois des avantages et des inconvénients. Elles ont hérité des anciennes administrations régionales, dont l'ensemble des agents ont été repris dans les nouvelles collectivités. Les nouvelles organisations sont le fruit d'un compromis parfois difficile entre plusieurs forces opposées : les caractéristiques des services régionaux tels qu'ils existaient en 2015, avec leurs forces et leurs faiblesses ; les points de convergence et de divergence (parfois très aigus) entre les deux ou trois régions appelées à se regrouper sur les plans de la culture administrative, des principes d'organisations et des modes de fonctionnement ; les besoins au service des projets politiques des nouvelles équipes élues – et leur traduction en termes opérationnels par les directions générales ; la capacité des agents (et de leurs représentants) à faire valoir leurs intérêts.

S'agissant des DGS et des DGA issus des anciennes régions, l'article 114 de la loi NOTRe avait prévu un dispositif transitoire et dérogatoire du droit commun en matière d'emplois fonctionnels, les maintenant dans leurs fonctions pendant 6 mois maximum ou jusqu'au vote de la délibération créant les emplois fonctionnels de la nouvelle région. Cet article prévoyait, pour les DGS et DGA des régions fusionnées en poste au 31 décembre 2015, le dispositif suivant : le DGS issu de l'ancienne région qui comporte le chef-lieu provisoire de la nouvelle région devenait DGS de la nouvelle région, le(s) DGS de la (ou des) autre(s) ancienne(s) région(s) devenai(en)t DGA, les DGA des anciennes régions étaient maintenus à leur poste. Ces dispositions ont marqué le calendrier des réorganisations dans plusieurs régions : pendant les six premiers mois, les équipes de direction générales ont été constituées par agrégation des anciens DGS et DGA et ont réfléchi à une nouvelle organisation, présentée et validée à l'été et mise en œuvre à la rentrée.

² *Instruction du gouvernement sur le fonctionnement de la conférence territoriale de l'action publique*, Ministre de la Décentralisation et de la fonction publique et le Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale à madame et messieurs les préfets de région, 10 février 2016

Par ailleurs, le même article de la loi NOTRe avait prévu un dispositif d'indemnisation des DGS et DGA perdant leur poste à l'issue de la réorganisation des services. Si, dans les deux ans suivant la fusion, ils retrouvaient un emploi moins bien rémunéré, ceux-ci avaient droit à une « indemnité différentielle » égale à la différence entre la nouvelle rémunération et l'ancienne pendant la première année, puis égale à la différence entre la nouvelle rémunération et le traitement augmenté de la moitié du régime indemnitaire précédemment perçu pendant les six mois suivant. Cette indemnité était à la charge de la région issue du regroupement. De plus, pendant la première année de prise en charge par le CNFPT ou le Centre de gestion, les DGS avaient droit au maintien de leur traitement augmenté de la moitié du montant de leur régime indemnitaire.

De façon générale, on remarque deux grandes tendances dans la réorganisation des régions : des organisations resserrées et des organisations élargies. Certaines régions ont ainsi fait le choix d'une organisation resserrée. C'est le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes notamment, où les élus ont profité de l'opportunité de la fusion pour revoir à la baisse les dépenses de fonctionnement et le poids de la technocratie. Le nombre de directeurs y a sensiblement été réduit. Une voie proche a été suivie en région Grand Est, où le principe qui a présidé à la réorganisation était d'outiller les élus de cadres opérationnels. L'organigramme, dépourvu de directeurs généraux adjoints (DGA), y est composé d'une direction générale restreinte et d'un nombre limité (16) de directions réparties en deux groupes : les directions fonctionnelles et les directions opérationnelles.

« Le choix a été fait de contracter au maximum l'organisation. »

« La philosophie du DGS était : « je ne veux pas d'administration mais des opérationnels ». »

L'organigramme de la région Occitanie, au contraire, se caractérise par une équipe de direction nombreuse, avec huit directeurs généraux délégués ayant le grade de DGA, réunis par paire dans le cadre de quatre « missions » et une trentaine de directions dont une large majorité dispose d'un directeur et d'un directeur délégué répartis dans les deux sites du siège conseil régional (Toulouse et Montpellier). Les caractéristiques de l'organisation occitane sont le fruit des engagements de la Présidente en matière d'organisation de la nouvelle région : pas de mobilité géographique forcée, reconduction de tous les encadrants qui le souhaitent un poste d'encadrement, parité géographique de la chaîne hiérarchique entre Toulouse et Montpellier. La région Nouvelle-Aquitaine, a plutôt procédé par juxtaposition des organisations préexistantes dans les trois anciennes régions, en créant les nouveaux pôles qui étaient nécessaires et dans un souci d'éviter toute lourdeur administrative. Certaines caractéristiques de l'organisation des services traduisent ainsi des choix stratégiques comme le fait de créer des pôles « apprentissage » et « enseignement supérieur » et de conserver des modèles organisationnels différents au niveau des directions pour que ceux-ci soient adaptés aux besoins de chaque secteur.

« On n'est pas parti sur une nouvelle organisation. [...] L'organisation est diverse selon les pôles, elle est adaptée au business de chacun. »

En termes d'accompagnement des agents pendant la réorganisation, les voies suivies ont varié d'un cas à l'autre. En Normandie, une procédure concernant tout le personnel de la collectivité et pilotée par la déléguée générale à la fusion, avec des questionnaires sur les souhaits de mobilité professionnelle, l'organisation d'entretiens et la constitution d'une cellule d'accompagnement RH ont permis un accompagnement individualisé de tous les agents de la collectivité. En Occitanie, la réorganisation a été placée sous le signe du sens, en insistant sur l'union des régions, les objectifs poursuivis par la nouvelle région et sa raison d'être.

« Le projet a été porté par le sens : que va-t-on faire de la nouvelle région ? »

Deux ans après le regroupement des régions, l'impression générale qui ressort des entretiens réalisés est que les directions générales, au terme d'un processus de réorganisation long, complexe et pas toujours totalement finalisé, ont su donner naissance à de nouvelles administrations qui composent avec les forces opposées évoquées précédemment : mise en œuvre des objectifs politiques, poids du passé, compétences présentes dans les services et bien-être des agents.

« Les équipes ont été largement associées à l'organisation. Les cadres ne remettent pas en cause la nouvelle organisation. Au contraire, il y trouvent plutôt leur compte. »

II.2.2 – Des organisations encore à stabiliser

Avoir reconstruit un organigramme, reconstitué des collectifs de travail, bâti des projets de service et repositionné l'ensemble des agents dans la nouvelle organisation ne signifie pas pour autant que les organisations soient totalement stabilisées. Quand il concerne plusieurs milliers d'agents (et jusqu'à plus de 10 000 personnes), un processus de réorganisation est nécessairement long et complexe. Une difficulté supplémentaire vient du fait que l'ensemble des services ont été réorganisés en même temps, y compris la direction générale et les fonctions supports – en particulier la (ou les) direction(s) chargée(s) des ressources humaines – ce qui n'est pas de nature à faciliter le pilotage d'un projet avec ce degré de complexité. Plusieurs personnes interrogées ont mis en avant le temps nécessaire à la réorganisation comme une dimension à ne pas sous-estimer.

« Je ne connais pas une entreprise de cette taille (11 000 agents) qui ait été capable de fusionner aussi rapidement que nous l'avons fait »

« Il ne faut pas sous-estimer le temps nécessaire à une réorganisation. »

« Dans une période de fusion, tout le monde est réorganisé ! »

« Dans les entreprises privées, il faut parfois plusieurs années pour mener une fusion de ce type. »

Après la réorganisation théorique, c'est-à-dire l'élaboration des documents matérialisant celle-ci (organigrammes, fiches de poste, projets de service ...) puis la réorganisation effective, qui ont occupé les conseils régionaux toute l'année 2016 et parfois l'année 2017, les régions sont entrées dans une période d'ajustement au cours de laquelle elles ont continué à faire évoluer leurs organisations. En effet, la rapidité de la réorganisation était primordiale pour avoir une collectivité en ordre de marche le plus rapidement possible avant d'harmoniser les autres volets de la fusion mais dans la mesure où un travail d'acculturation des collectivités fusionnées est nécessaire, le temps d'adaptation devient essentiel.

« Notre région a fusionné très vite, je crois qu'il n'y a pas de bonne solution [...] néanmoins je pense qu'il nous faudra un temps de réajustement tant de nos politiques que de notre organisation. »

Un axe d'amélioration important qui ressort des entretiens est le besoin de faire émerger une culture administrative commune. Cet enjeu majeur pour le bon fonctionnement de l'institution régionale est plusieurs fois apparu comme une des préoccupations du moment des directions générales. Après le grand chamboulement de la réorganisation, le rassemblement d'agents issus de collectivités différentes et la mise en œuvre de nouveaux projets, qui ont occupé les deux premières années du mandat, le renforcement de l'identité professionnelle et du sentiment d'appartenance à la nouvelle région pourraient constituer des pistes pour consolider des collectivités encore très jeunes.

II.2.3 – Gérer une administration multisites au périmètre géographique élargi

L'organisation multisites a été choisie, avec des variantes, par toutes les régions, dont aucune n'a pris la décision de fermer l'un des anciens sièges de région. Favorable aux intérêts des agents, cette décision a permis de limiter les mutations géographiques et les trajets domicile-travail et de réduire les appréhensions quand une ancienne région craignait d'être absorbée pour une autre. Cela est surtout vrai dans les villes qui ont perdu le statut de siège de région (voir III.1.3).

Le multisites est un facteur de complexité dans l'organisation des services et dans le management des équipes, particulièrement ressenti par les managers intermédiaires. C'est aussi une cause de nombreux déplacements fatigants et une source de crispation qui a généré dans certains cas des stratégies d'évitement. Certains agents ont par exemple fait le choix de changer de direction pour être sécurisés dans leur lieu de travail. Les autres continuent de se déplacer régulièrement, les cadres de Normandie passent ainsi presque 20% de leur temps en déplacement.

« Les chefs de service sont épuisés par les déplacements. »

En plus de la fatigue générée, le choix des organisations sur plusieurs sites pose question puisqu'il implique des difficultés en termes de management pour les agents qui n'y étaient pas habitués et qui peuvent dès lors se trouver en insécurité professionnelle. Dans ce contexte, le choix du multisites fait plus figure de choix par défaut, la moins mauvaise décision possible qui a évité des conflits sociaux et des difficultés plus grandes encore.

« Beaucoup de managers intermédiaires estiment que le management bisite est très complexe. »

De ce fait, la pérennité des organisations multisites dans l'avenir est incertaine. Certaines personnes interrogées estiment qu'à terme, la recherche de gains d'efficacité et de coûts passera par une recentralisation des services sur un seul siège. Pour d'autres, si le principe du multisites devait être maintenu, il conviendrait de tendre vers une spécialisation géographique de chaque site, dans le but de renforcer les liens au sein des équipes, de les unifier et de les motiver :

« Si l'on veut continuer sur cette logique bi-sites il faut que l'on raisonne en spécialisations pour motiver les équipes. »

« J'ai lancé l'idée quand cela commençait à tanguer : il faut spécialiser les sites [...] pour qu'une équipe complète soit à un endroit. »

En matière d'organisation géographique des sites régionaux, la région Normandie fait figure de cas particulier. L'exécutif régional a souhaité conserver des services sur les deux anciens sites des sièges de régions (Caen et Rouen), avec une exigence : conserver les deux sites à équilibre en maintenant des deux côtés des missions motivantes et intéressantes. Le même nombre de personnes a ainsi été conservé sur les deux sites, soit environ 600 personnes. En revanche, il a été décidé de ne pas organiser les services régionaux en bisite afin de favoriser le bon fonctionnement des services, l'organisation en bisite étant perçue comme un facteur de complexité.

« Vous ne pouvez pas bien travailler quand les services sont éparpillés, il faut que les agents soient au même endroit pour travailler ensemble. »

II.2.4 – Se doter des outils adaptés

Pour assurer un management en site distant, il est impératif de disposer d'outils de travail adaptés. La visioconférence est un outil qui a été rapidement adopté et ce, de façon généralisée. Elle est alors souvent jugée comme un facteur de succès. En Occitanie, elle permet de gagner deux heures de transports. Certains cadres interrogés jugent cette technologique très positivement et la trouve même indispensable au bon fonctionnement de l'organisation.

« Il n'y a aucune différence entre une réunion physique et en visioconférence. »

Cependant la visioconférence génère également des comportements peu rationnels. Certains cadres ont notamment mentionné le fait qu'à l'adoption de l'outil les comportements des agents étaient exemplaires, que ce soit en termes de ponctualité ou d'écoute mais qu'au fur et à mesure, ces comportements s'étaient dégradés. La visioconférence semble également être un outil adapté aux réunions à faible enjeux et avec peu de participants, un entretien thématique à deux ou trois personnes par exemple. Cette modalité d'interactions trouve des limites quand le nombre d'agents présents augmente et que les sujets deviennent plus sensibles.

« La visioconférence est adaptée aux réunions où on est peu nombreux, à trente ça ne marche pas. »

De plus, les échanges numériques ne remplacent pas des rencontres physiques. Les cadres ont insisté sur la nécessité de se trouver en proximité de leurs équipes régulièrement, donc de se déplacer. Allier rencontres physiques et rencontres numériques semble être la solution la plus pragmatique pour un management efficace tout en limitant les déplacements trop fréquents, mais c'est un équilibre qu'il est parfois délicat d'atteindre. A ce titre, plusieurs interlocuteurs ont exprimé un besoin de disposer de formations adaptées au management en site distant, besoin qu'ils estiment aujourd'hui non couverts par les formations existantes.

« Il faut que l'on crée cette cohésion d'équipe pour éviter que les agents se regardent en chien de faïence, la visio c'est bien mais l'échange présentiel est très important. »

« Dans la phase de construction et de management, il faut rencontrer les équipes. »

« L'organisation bisite implique une autre forme de management, basé sur l'écoute, le dialogue et la bienveillance. Il est parfois nécessaire de se voir. »

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 coûte 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 entraîne 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 de 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 1^{er} 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 ans 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 entraîné 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 haut. »

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'utilisateur, 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 le 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. »

II. 5 – Participation citoyenne

II.5.1 – Démocratie participative et participation citoyenne : un volontarisme variable

La participation citoyenne peut être définie comme « *un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté. Cette participation peut avoir lieu ou non dans un cadre institutionnalisé et être organisée sous l'initiative des membres de la société civile ou des décideurs* »⁵. La participation citoyenne recoupe l'ensemble des actions d'une zone donnée visant à récolter le point de vue des citoyens sur l'action publique.

En l'espèce, on s'intéresse plus particulièrement aux différentes démarches de consultation ou de participation des citoyens d'une région, lancée à l'initiative du conseil régional portant sur les politiques conduites par celui-ci.

La région Occitanie a créé en 2016 son « lab. des politiques publiques » pour concerter les habitants. 250 000 habitants ont été consultés pour le choix du nom de la région fusionnée. Une démarche est engagée sur le budget participatif. Le laboratoire permet aussi aux directions d'appréhender directement la relation avec les usagers.

En Bourgogne-Franche-Comté, les élus ont souhaité s'inspirer du modèle scandinave de démocratie participative. Deux fois par an, des consultations sont organisées avec les citoyens sur les politiques régionales. Sur un panel de 15 000 habitants de la région, un groupe de personnes est sélectionné et rémunéré pour participer à une journée de consultation au siège du conseil régional, afin de donner leur avis sur les politiques régionales. Ce dispositif est décrit comme lourd et relativement coûteux, mais il permet de produire des résultats concrets.

En région Grand Est, une élue est en charge de la démocratie participative et un portail citoyen a été créé. Pour contribuer à l'une des priorités de la région, « Faire Grand Est » (la construction d'une identité régionale) et dans le but de recueillir l'opinion des habitants, une application pour smartphone dénommée *Imagin'Est* a été développée. Elle permet aux citoyens d'émettre leurs avis sur des débats ouverts à l'initiative de la région et d'obtenir des informations sur les dispositifs régionaux.

« Volonté forte dès le départ avec cette fusion de garder une proximité avec le citoyen [...] on a mis en place l'outil Imagin'Est, c'est une application où vous avez des questions, c'est vraiment la démocratie territoriale. »

La région a aussi engagé un travail spécifique à destination de la jeunesse. Un conseil régional des jeunes, assemblée paritaire de 72 jeunes de 15 à 29 ans de toute condition (lycéens, apprentis, étudiants, actifs, demandeurs d'emplois), débat, échange avec l'assemblée régionale et fait des propositions sur la jeunesse. Des interviews auprès des lycéens ont aussi été réalisées par un jeune en service civique dans l'administration régionale.

« On développe beaucoup le service civique dans la région, en lien avec la participation citoyenne [...] c'est plus simple quand un jeune parle à un autre jeune. »

Enfin, plusieurs régions fusionnées ont fait le choix de se doter de plateformes de démocratie participative en ligne, sous la forme de site internet comme en Occitanie (larégioncitoyenne.fr), en Bourgogne-Franche-Comté (jeparticipe.bourgognefranche-comte.fr), en Auvergne-Rhône-Alpes (jeparticipe.auvergne-rhone-alpes.fr) ou grâce à une application mobile pour la région Grand Est (application *Imagin'Est*). Cas original, la région des Hauts-de-France n'a pas créé de plateforme de démocratie participative, mais a conclu un accord de partenariat avec le réseau social *Facebook*, premier partenariat entre *Facebook* et une entité publique :

« Nous transmettons beaucoup en direct, notre séance plénière par exemple, d'autres événements le sont aussi et puis il y a des moments où on interroge parfois, par ce biais les habitants. »

II.5.2 – Des formes de consultations moins ambitieuses mais plus opérationnelles ?

Participation citoyenne n'étant pas synonyme de démocratie participative, l'absence d'une instance consultative ou décisionnelle, dédiée au recueil de l'avis des citoyens de la région ou à l'expression de la volonté – comme le fait par exemple la Ville de Paris avec les conseils de quartiers et les budgets

⁵ Définition du dictionnaire encyclopédique de l'action publique élaborée à Pierre André, professeur à l'Université de Montréal (Canada)

participatifs – ne signifie pas que les habitants ou les usagers ne sont pas consultés par le conseil régional.

Ainsi, les cadres de la région Normandie rencontrés ont avoué que la démocratie participative était peu mobilisée en tant que telle par le Conseil régional. Cependant, la Région pratique fréquemment la co-construction des politiques régionales. Sur certains sujets, comme par exemple la définition du nouveau produit ferroviaire en 2020, un important travail a été conduit avec les usagers autour de l'ambiance dans les trains, des services offerts, etc. Cet appel à la participation citoyenne, émis par la région, a rencontré une forte participation. Par ailleurs, lors du travail de refonte des aides aux entreprises, le conseil régional a pratiqué la co-construction avec les acteurs du monde économique, les chefs d'entreprises, les chambres des métiers ... Une instance de concertation des lycées est également à l'étude.

Dans les Hauts-de-France, la concertation citoyenne passe par des moments de dialogue avec les acteurs des différents champs de compétence du conseil régional. Des rencontres ont été organisées avec les acteurs de la culture et du monde associatif quand les politiques régionales ont été révisées dans ces deux domaines. De manière plus informelle, une forme de concertation a lieu quand le Président et les vice-présidents présentent l'action régionale au cours de réunions publiques délocalisées dans les villes de la région :

« Une autre forme de partage avec les citoyens sont les réunions publiques, que le président tient à peu près tous les 1 mois et demi [...] comme le ferait un Maire. »

L'élaboration des schémas régionaux, en particulier le SRADDET, a été l'occasion de consulter la population dans plusieurs régions. En Auvergne-Rhône-Alpes, ces concertations ont été organisées dans les territoires et en ligne, sur une plateforme ou les citoyens peuvent aussi donner leur avis sur les politiques du conseil régional.

Fait qui peut paraître plus anecdotique, mais en réalité hautement symbolique, plusieurs nouvelles régions ont eu recours à des démarches participatives pour consulter les citoyens pour le choix d'un nouveau nom et/ou d'un nouveau logo. En Bourgogne-Franche-Comté, la concertation en ligne pour le choix du nom de la région, le blason et le site du siège aurait contribué à la construction d'une nouvelle identité régionale selon les personnes auditionnées. Dans les Hauts-de-France, les étudiants en art, design graphique et communication visuelle de la région ont été invités à proposer un nouveau logo dans la cadre du concours « *Dessine-moi une région* », tandis que le nom a été soumis aux habitants à l'occasion d'une consultation en ligne. Le nom de la région Grand Est a lui aussi été choisi à l'issue d'une consultation des citoyens en ligne.

II. 6 – Mutualisation

La mutualisation est une notion qui ne fait pas l'objet d'une définition stricte par le Code général des collectivités territoriales. On peut la définir simplement comme « *la mise en commun de moyens entre différentes structures* » pour reprendre la définition d'un guide ministériel⁶. En l'espèce, il s'agit de partage de ressources de différentes natures – moyens humains, financiers, techniques, patrimoniaux... – entre une région et d'autres collectivités territoriales ou leurs groupements ou entre une région et des structures extérieures, publiques ou privées. Sont donc exclues du champ des mutualisations les optimisations, économies d'échelles ou suppression de doublons occasionnés par le regroupement de deux ou trois conseils régionaux.

Les entretiens réalisés ont fait remonter peu de cas de mutualisation, entendue selon cette définition. On peut émettre l'hypothèse que les régions avaient déjà beaucoup de sujets internes à traiter en lien avec la fusion pour faire des mutualisations avec des acteurs extérieurs. Si la mutualisation est une thématique qui intéresse les élus, elle n'a visiblement pas été une priorité pendant la période considérée. Cependant, les entretiens réalisés ont permis de faire remonter plusieurs cas de réflexion engagée sur la mutualisation des achats ou de moyens pour répondre aux enjeux de financement croisés et d'optimisation des dépenses publiques.

⁶ La mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements, Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Association des maires de France, mai 2015

En région Bourgogne-Franche-Comté par exemple, la mutualisation fait l'objet d'une réflexion dans le cadre de la CTAP. Plusieurs thématiques sont abordés : achats de denrées pour les cantines scolaires, ingénierie territoriale, numérique éducatif et dématérialisation. Néanmoins, le fonctionnement de la CTAP pose question, en raison de la faible représentativité des EPCI de moins de 30 000 habitants qui pourraient être intéressés pour participer à des mises en commun de ressources avec la Région.

« Ce déséquilibre nuit à la représentativité de la CTAP, même si les représentants des petits territoires sont peu présents. »

Deux thématiques sont fréquemment évoquées par les cadres interrogés sur la mutualisation, il s'agit de la restauration et des cantines scolaires d'une part, de l'achat de matériel éducatif numérique d'autre part. Dans les deux cas, les départements sont les partenaires de mutualisation au titre de leur compétence de construction et d'entretien des collèges. Des procédures d'achats mutualisés entre les conseils régionaux et départementaux sont ainsi déjà en place pour approvisionner les cantines scolaires et des modes de gestion ont été harmonisés pour les cantines centrales. Les lycées, que ce soit sur le plan de la restauration ou du numérique pourraient donc être une des portes d'entrée dans une stratégie de mutualisation plus globale des régions. En effet les stratégies de mutualisation sont considérées comme encore précoces, certaines régions repoussent le moment où elles vont initier celles-ci. La mutualisation apparaît donc, à ce jour, comme un levier d'optimisation des dépenses régionales qui n'a été activé que de façon parcellaire, et dans une partie des régions seulement.

II. 7 – Territorialisation de l'action publique

II.7.1 – La territorialisation, une nécessité ?

Historiquement, les régions étaient des collectivités stratégiques fortement centralisées. Quand la mission des conseils régionaux consistait principalement en l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies régionales, en coopération étroite avec les collectivités de strate inférieure, disposer de services locaux couvrant tout le territoire n'apparaissait pas comme une nécessité absolue. Cela reste vrai en parti aujourd'hui avec le renforcement par la loi NOTRe du rôle de planificateur stratégique confié aux conseils régionaux, illustré par les deux principaux schémas régionaux que sont le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Cependant, la réforme territoriale fait entrer les régions dans une nouvelle ère qui les pousse à faire évoluer leur présence territoriale. Tout d'abord, la taille atteinte par les régions de 2016 peut les inciter à se doter de services délocalisés. Ainsi, la région Occitanie se caractérise par une très vaste superficie, supérieure à celle d'Etats européens comme l'Irlande ou la Croatie. De ce fait, la territorialisation pouvait apparaître comme une nécessité et correspondait aussi à une volonté politique :

« La présidente a décidé qu'en raison de l'immensité du territoire régional, il y avait un devoir de présence de la région en proximité des entreprises, des institutions, des usagers des services publics. »

L'évolution des missions dévolues aux conseils régionaux est un autre facteur motivant la déconcentration des services. La réalisation de services directs aux usagers (entreprises et particuliers), mission en partie nouvelle pour les conseils régionaux, est un des motifs de création d'antennes locales dans lesquelles des agents peuvent informer et recevoir les bénéficiaires des dispositifs régionaux et instruire leurs demandes. En ce sens, la territorialisation apparaît comme une pratique de bonne gestion et repose sur l'idée que, dans certains champs d'action de la collectivité, la proximité sera un gage d'efficacité et de qualité.

« L'objectif des antennes régionales, c'est d'accueillir les équipes qui sont mieux sur le terrain pour faire leur travail qu'au siège. [...] On ne peut pas gérer les transports scolaires en Haute-Loire depuis le siège de Lyon. »

« Compte tenu de nos missions de proximité, ce serait un non-sens de ne pas avoir d'équipes locales. »

« Nos antennes régionales sont ouvertes avant tout pour le grand public, ce sont des pas-de-porte où vous pouvez très facilement entrer [...] on ne laisse pas les gens sans réponse. »

« Ce qui a vraiment présidé à notre réflexion a été le principe d'équité territoriale [...] puisque il n'y a pas les mêmes besoins, les mêmes enjeux. Quand je regarde le sud vers Château-Thierry on n'a pas du tout les mêmes préoccupations qu'à Dunkerque. »

Dans les régions qui ont choisi de se doter d'une organisation territorialisée, les périmètres d'actions des antennes ou agences de la région ou ceux choisis pour la contractualisation avec les autres collectivités locales dessinent une carte qui dépasse les périmètres institutionnels existants. Le zonage choisi par les « espaces de dialogue » de la région Hauts-de-France dessine ainsi une nouvelle carte régionale, construite autour des grandes intercommunalités (métropoles, communautés urbaines et d'agglomération) et découpée en fonction des bassins de vie et d'emploi. Dans la même logique, les agences territoriales du Grand Est sont placées au centre de bassins de vie :

« On a choisi d'organiser nos agences territoriales à l'échelle des bassins de vie ce qui ne correspond pas au découpage administratif des départements et donc au découpage des réseaux de transport. »

II.7.2 – Des modalités de territorialisation différentes

Plusieurs régions se sont d'ores et déjà dotées d'implantations locales à la dénomination et aux rôles variables.

La région Grand Est dispose de trois « maisons de la région » à Strasbourg, Châlons-en-Champagne et Metz et de douze agences territoriales. Dans cette région, la territorialisation va jusqu'à la déconcentration. Les maisons de la région et agences territoriales disposent d'une marge de manœuvre pour adapter les politiques publiques aux réalités et aux besoins locaux. Le choix des missions des agences repose sur un principe de subsidiarité : tout ce qui pouvait être réalisé localement a été confié aux agences. Les agences, disposant d'une trentaine de personnes en moyenne, ont quatre missions principales : la conservation du patrimoine régional, la gestion des agents travaillant dans les lycées, la gestion du transport scolaire et interurbain et la mise en œuvre des politiques régionales de formation continue, de développement économique et de transition énergétique dans les territoires . Pour leur donner les moyens de mettre en œuvre leurs missions, leurs directeurs disposent d'une autorité hiérarchique sur les agents qui y travaillent, alors que les directeurs opérationnels ont sur eux une autorité fonctionnelle.

« Avec les agences on est fortement territorialisé [...] mais pas seulement pour mettre en œuvre des politiques que l'on a décidé en central mais des politiques que l'on décide ensemble avec les spécificités des territoires. »
« On a regardé tout ce qui pouvait être délégué aux agences, avec une délégation totale. »
« Le directeur d'agence a l'autorité hiérarchique sur les agents et il doit y avoir un lien fonctionnel qui s'établit entre l'agent et la direction métier. »

En Occitanie, le conseil régional s'est doté de treize « maisons de la région » qui quadrillent tout le territoire et prévoit d'en ouvrir quatre de plus d'ici l'année 2019. Les maisons de la région assument quatre grandes missions : l'accueil et l'information sur les politiques régionales, la formation et l'orientation professionnelle, la gestion du transport scolaire et interurbain et l'accompagnement économique des entreprises et porteurs de projets. Accompagnement assuré par une équipe territorialisée d'Ad'Occ (l'agence de développement économique régionale) présente dans chaque maison. Pour accueillir les maisons de la région, plusieurs solutions ont été trouvées :

« Un processus de recherche d'implantations directement en acquisition, en location ou en cohabitation notamment avec certaines chambres consulaires, certaines chambres de commerce et d'industrie. »

La région Hauts-de-France a commencé à ouvrir, en plus des hôtels de région d'Amiens et de Lille, des antennes régionales pour répondre à la volonté du Président de créer de la proximité avec les usagers. Cinq étaient déjà existantes au premier semestre 2018, à Soissons, Fourmies, Montdidier, Frévent et Clermont. Les antennes régionales sont composées de petites équipes qui ont essentiellement pour fonction d'informer les usagers sur les dispositifs régionaux. Elles sont en général hébergées dans les locaux d'autres collectivités locales (une communauté de communes par exemple). A terme, la Région envisage d'en ouvrir une vingtaine sur le territoire.

Dans une démarche similaire, la région Auvergne-Rhône-Alpes, qui dispose de trois sites principaux correspondant aux trois espaces géographiques de la région (Clermont-Ferrand pour l'Auvergne, Lyon pour le Rhône et Grenoble pour les Alpes) a ouvert onze espaces et antennes répartis sur tout le territoire. Les espaces et antennes sont des lieux d'information et de promotion de l'action du conseil régional et des bureaux pour l'instruction des dossiers. Plusieurs directions y disposent de relais,

notamment en matière de gestion des lycées, de transport interurbain et scolaire, d'aménagement du territoire, de formation professionnelle et d'environnement et énergie.

II.7.3 – Des régions moins avancées en matière de déconcentration

D'autres régions en sont encore au stade de la réflexion sur ce sujet. En Nouvelle-Aquitaine, si aucune organisation territoriale n'a encore vu le jour, les directions et les pôles disposent de réseaux départementaux et un pôle en charge de réfléchir à une future territorialisation a été créé. Cette démarche correspondrait à la volonté du élu du Conseil régional de favoriser les territoires les plus en difficultés, ceux qui connaissent une crise industrielle par exemple, et d'adapter certaines politiques publiques aux caractéristiques et besoins locaux. L'assemblée régionale s'est par ailleurs dotée d'élus référents de territoires pour accompagner la territorialisation des politiques régionales.

« On n'a pas mis en place d'organisation territoriale infrarégionale [...] mais on n'éprouve le besoin de réfléchir à une telle organisation. »

Si elle n'est pas encore effective partout, la territorialisation, tant des organisations que des politiques publiques, semble à terme inévitable, au moins pour les régions les plus étendues, particulièrement pour les deux régions issues de la fusion de trois conseils régionaux (Nouvelle-Aquitaine et Grand Est). La région Normande fait office d'exception, les élus n'y ont pas fait le choix de créer des antennes territoriales pour y localiser des services, lesquels sont basés exclusivement dans les deux sites du conseil régional à Caen et à Rouen. On peut émettre l'hypothèse que cette décision s'explique par la superficie de la nouvelle région, comparable à celles de régions non fusionnées comme la Bretagne ou les Pays de la Loire. Il est vrai que la Normandie ne compte que cinq départements, contre treize en région Occitanie.

Même dans les cas où le principe de la territorialisation est acté, ses modalités opérationnelles peuvent être encore à affiner. Ainsi, la Bourgogne-Franche-Comté, qui dispose déjà d'antennes à Mâcon, Nevers et Auxerre et dont les services en charge des transports interurbains et scolaires sont restés dans les locaux des départements, réfléchit à décentraliser davantage de services. En Occitane, de l'aveu d'un des cadres interrogés, l'organisation territoriale de l'institution est une démarche en cours qui reste encore à préciser :

« La territorialisation est un chantier inachevé. »

Pour conclure cet éclairage sur la territorialisation, soulignons qu'aucune région fusionnée n'a fait le choix de fermer l'ancien hôtel de région de la (ou des) ville(s) qui ont perdu le statut de chef-lieu de région. Certaines de ces villes ayant perdu de leur centralité, les conseils régionaux cherchent à limiter ce phénomène en y maintenant une activité ou en y développant de nouvelles missions. A Clermont-Ferrand par exemple, l'ancien siège de la région Auvergne, bâtiment moderne et récent, héberge depuis l'été 2017 « Le Bivouac », accélérateur de start-up soutenu par la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il occupe les bureaux laissés vides du fait du regroupement des services régionaux à Lyon.

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 1^{er} 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 autour 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.

A Rouen, nouveau chef-lieu de région, dominait la peur que les services ne soient fermés pour être rassemblés à Caen. A Caen, ville choisie comme site de l'hôtel de région en raison de son caractère plus central, les agents étaient soulagés mais avaient connu une période d'inquiétude pendant la campagne des élections régionales.

Le maintien d'une partie des services dans les anciennes capitales régionales peut engendrer des difficultés dans le recrutement, notamment pour les cadres. Des villes moyennes comme Poitiers, Limoges, Amiens, Clermont-Ferrand, Châlons-en-Champagne ou Metz peuvent être moins attractives que des capitales régionales comme Bordeaux, Lille, Lyon ou Strasbourg qui bénéficient à plein de l'essor de la métropolisation. De plus, les agents en poste dans les nouvelles capitales régionales peuvent se montrer récalcitrants pour déménager dans une ville moins peuplée et moins dynamique.

*« Les gens se trouvent très seuls à Limoges, c'est un vrai problème. »
« Lorsque l'on ouvre des postes à Amiens, y compris en externe, on peine énormément à recruter. »*

De plus, les nombreux déplacements rendus nécessaires en raison de la création d'administrations régionales multisites rendent ces organisations coûteuses et consommatrices d'énergie et de temps pour l'encadrement. Plusieurs personnes interrogées ont fait état de la très forte progression des frais de déplacement et du temps important passé dans les transports, en particulier quand les principaux sites sont séparés par des distances importantes : 220 km séparent Bordeaux et Limoges, 240 km Montpellier et Toulouse et 320 km Châlons-en-Champagne et Strasbourg.

Si des fermetures de sites apparaissaient impossibles en 2015/2016, en raison d'un coût politique qu'aucun(e) président(e) n'aurait pu assumer, et si de telles fermetures apparaissent peu vraisemblables d'ici la fin du mandat, la question de la recentralisation des services pourrait se poser, surtout si la contrainte budgétaire qui pèse sur les dépenses de fonctionnement des conseils régionaux s'accroît ou si les futures majorités souhaitent gagner en efficacité. Une option pourrait être de s'orienter vers une spécialisation des sites afin de limiter la dispersion des services partagés entre plusieurs villes, les doublons dans la chaîne hiérarchique et les déplacements, comme l'a fait la région Normandie.

III.1.4 – Une surcharge de travail source d'épuisement professionnel

Parce qu'elles se sont accompagnées de prises de nouvelles compétences et parce que les élections de décembre 2015 ont renouvelé les assemblées régionales, porteuses de nouvelles priorités politiques, les fusions ont engendré une augmentation de la charge de travail, fortement ressentie dans les services :

*« Cette fusion coûte une énergie colossale à toute la chaîne d'encadrement. »
« Il est très coûteux en énergie de conduire plusieurs projets en même temps. »*

Les réorganisations, par lesquelles les sept nouvelles régions sont passées, pèsent sur la charge de travail au quotidien, tout comme les multiples chantiers de transformation, la révision des procédures ou encore l'évolution des modes de travail. Les deux années qui ont suivi les fusions ont été vécues comme une période de transformations intenses, multiples et complexes, qui a laissé peu de temps de répit aux agents des services régionaux.

« Ce qui est dur c'est qu'on n'a eu aucun temps de respiration depuis deux ans. »

« Nous avons connu une superposition de chantiers variés et denses : ressources humaines, réorganisation, méthodologie de travail, politiques publiques, finances... sur un temps excessivement court. »

Les régions ayant toutes choisi de fonctionner en multi-site, les nombreux déplacements induits sont toujours cités comme un facteur de fatigue. Celle-ci est particulièrement ressentie par les managers (DGA, directeurs et responsables de services) et n'est pas uniquement liée à la période de fusion. Ceux-ci continuent en effet à se déplacer, pour certains chaque semaine, entre des sites distants de plusieurs centaines de kilomètres.

*« On bouge beaucoup, il y a une fatigue réelle, notamment chez les encadrants. »
« Des déplacements, du stress, un équilibre difficile entre vie pro et vie perso, c'est très dur ! »
« Les équipes ont été maintenues sur leur lieu de travail mais les cadres se déplacent fréquemment ce qui génère de la fatigue. »
« Les temps de trajet entre les deux sites pèsent énormément. »*

Dans les premiers mois, une énergie considérable a été déployée sur des sujets internes : réorganisation, accompagnement des mobilités des cadres qui changeaient de poste, révision des

procédures, élaboration de projets de services ... au détriment de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ces conditions, il existe un risque que davantage de ressources soient utilisées pour faire vivre la collectivité que pour rendre des services aux usagers, comme l'exprime le représentant d'une direction générale :

« La fusion nous a concentré sur nous-mêmes, au risque de perdre de vue l'utilisateur. »

La thématique des risques psychosociaux est apparue plusieurs fois au cours des entretiens. Les services ont été mobilisés de façon simultanée sur plusieurs chantiers et ont été mis sous pression, ce qui a généré une importante fatigue. En dépit des efforts des directions des ressources humaines pour accompagner les agents, en particulier lors des prises de poste, les cadres décrivent des situations de fatigue professionnelle, de stress, voire des cas de dépression professionnelle, qui attestent de l'importante pression et du stress chronique qui a pu caractériser cette période. Dans les entretiens, ces situations alarmantes sont parfois exprimées à la première personne.

« Plusieurs cadres ont vécu un burn-out. »

« Les agents se sont plaint d'une surcharge de travail. »

« J'ai eu beaucoup de fatigue, physique comme psychologique. Je suis inquiète pour certains collègues. »

Etant donné la longueur de la période de transition post-fusion, qui n'est à ce jour pas totalement terminée, les agents peuvent aussi avoir le sentiment de ne pas être à la hauteur des enjeux et de ne pas avoir atteint leurs objectifs en dépit des efforts consentis, ce qui est un facteur de démotivation.

« La pression et les changements dans le travail font que les agents ont la sensation de vivre des échecs en permanence, qu'ils ne sont pas à leur place, qu'ils ne sont pas compétents et qu'ils ont raté quelque chose. »

III.1.5 – Une désorganisation profonde et durable des services

Les réorganisations décrites dans la première partie (voir, dans les monographies, les sous-parties : I.1.3, I.2.3, I.3.3, I.4.3, I.5.3, I.6.3 et I.7.3 ainsi que la sous-partie thématique II.2), ont généré une période d'instabilité coûteuse en énergie qui ont perturbé le fonctionnement des services.

« Quand on repositionne les agents, c'est un cataclysme, un séisme avec des répliques car les agents se positionnent d'abord pour sécuriser leur situation puis postulent sur des postes nouveaux qui leurs paraissent plus attractifs ou moins chargés. »

« Tout le monde a été perturbé par le processus de fusion. »

« Cette transformation coûte une énergie absolument colossale pour toute la chaîne d'encadrement qui est fortement mise sous tension dans une période comme celle-là. »

Plusieurs témoignages font état d'une période ressentie comme complexe et incertaine. Pour les personnes auditionnées, les fusions ont été des périodes difficiles parce que plusieurs projets étaient réalisés en même temps. Il s'agissait d'une part de créer une nouvelle administration régionale, d'harmoniser les systèmes d'information, les procédures, la politique de gestion des ressources humaines, tout en faisant converger les dispositifs et en menant de nouveaux projets correspondant aux priorités politiques des majorités issues des élections régionales de décembre 2015.

Les fusions se sont également superposées aux transferts de compétences prévus par la loi NOTRe, ajoutant un facteur de complexité supplémentaire. Dans ce contexte, les cadres auditionnés ont souligné la situation critique dans laquelle ont été pu être plongées les directions fonctionnelles. Les directions des ressources humaines, en particulier, devaient assurer une prise en charge de la réorganisation et de l'harmonisation alors qu'elles étaient elles-mêmes en train de se réorganiser.

« Dans une période de fusion, tout le monde est réorganisé ! »

« Tout le monde a été perturbé par le processus de fusion. »

« Une période profondément déstabilisante. »

III.2 – Les leviers de réussite mobilisés

III.2.1 – Le dialogue avec les agents et l'embarquement des équipes

Le premier des leviers de réussite mis en avant par les cadres rencontrés est la capacité des directions générales à créer un climat social favorable dans la nouvelle collectivité. La première étape a été la

rencontre entre pairs, parfois avant même début 2016, pour favoriser la connaissance mutuelle et la confiance, notamment entre collègues qui interviennent sur les mêmes thématiques.

« Le relationnel a été le plus important, c'est ce qui est essentiel dans ces grandes organisations. »

Pour apaiser les craintes des agents et les accompagner dans les transformations induites par les fusions, les président(s) ont fréquemment pris des engagements sur les principes de la nouvelle région, dès sa création et parfois même pendant les élections régionales. Pour le personnel qui travaillait dans une ville ayant perdu son statut de siège de région (comme Amiens ou Clermont-Ferrand), les choses se sont mieux déroulées lorsque la direction et / ou les élus ont eu des prises de positions fortes à ce sujet. Ainsi, plusieurs présidents se sont engagés à ce que les agents non encadrants ne soient pas contraints de changer de poste ni de lieu de travail.

« Le président s'était engagé à ne forcer personne à bouger et à ce que la fiche de poste ne changerait pas, ça a contribué à rassurer les agents. »

Des actions de communication spécifiques ont aussi été réalisées pour accompagner le passage à la nouvelle région. Les anciens conseils régionaux de Bourgogne et de Franche-Comté ont ainsi élaboré un livret intitulé « *Ce qui change pour moi au 1^{er} janvier* » à l'attention des agents. Un autre facteur de réussite et d'accompagnement au changement a été la capacité des directions générales à créer de nouveaux espaces de dialogue avec leurs équipes. Ainsi, par exemple, le DGS d'Auvergne-Rhône-Alpes participe régulièrement à des « cafés échange », des temps de rencontres informels avec les agents où ceux-ci peuvent poser des questions, obtenir des informations ou faire remonter des problèmes.

Dans quasiment toutes les régions fusionnées, des cas de grève, de conflits sociaux et de mal-être dans les services ont été relayés par la presse (cf sous-partie II.3.2). S'il ne s'agit pas ici de minimiser la portée de ces événements, plusieurs interlocuteurs ont tenu à relativiser l'importance et l'intensité de ceux-ci et à les replacer dans le contexte particulièrement délicat de la fusion des régions. Plusieurs épisodes de grève ont en effet eu lieu à la fin de l'année 2017, dans une période particulièrement sensible, alors que les directions des ressources humaines étaient en train de préparer les nouvelles règles de gestion RH portant sur le régime indemnitaire, le temps de travail ou encore l'action sociale. En période pré-électorale⁷, les organisations syndicales avaient de plus intérêt à se montrer visibles et à mobiliser leur base.

Par ailleurs, plusieurs personnes ont tenu à ce que soit pris en considération le facteur médiatique. La notoriété de portée nationale de plusieurs président(e)s de région élus fin 2015 entraîne une concentration de l'attention des médias sur la gestion des conseils régionaux, donnant un écho disproportionné aux événements qui surviennent dans l'exercice du mandat régional, comme l'illustre par exemple l'annulation du budget primitif 2016 de la région Auvergne-Rhône-Alpes par le tribunal administratif de Lyon⁸.

III.2.2 – La gestion du temps, un équilibre délicat

Les nouvelles régions ont été instituées en janvier 2016, mais ce n'est qu'en 2018, soit deux ans plus tard, que les organisations ont réellement commencé à prendre forme. Les cadres qui ont participé au pilotage du processus de fusions ont à plusieurs reprises tenu à souligner le temps nécessaire pour unir des organisations de cette taille et au degré de complexité aussi important. Les seules années 2016 et 2017 n'ont pas été suffisantes pour achever les fusions. Ce chantier s'étalera probablement sur la majeure partie du mandat 2015-2021 et doit être considéré comme encore ouvert.

« L'ensemble de la réorganisation a pris deux ans, le nouvel organigramme a été arrêté au 1^{er} janvier 2018. Je n'ai pas le sentiment qu'on ait pris notre temps. Deux ans pour reconstituer des collectifs de travail, bâtir des projets de service, repositionner l'ensemble des agents dans la nouvelle organisation, c'est très peu ! »

*« La fusion est un grand chantier dont il était illusoire de penser qu'elle serait faite en deux ans. »
« On ne peut pas avoir abouti en seulement deux ans et demi. »*

⁷ Les prochaines élections professionnelles des représentants du personnel de la fonction publique territoriale sont prévues le 6 décembre 2018. Elles ont pour objet le renouvellement des élus des commissions administratives paritaires, des comités techniques et des commissions consultatives paritaires.

⁸ « Budget annulé : un camouflet pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes », *La Gazette des communes*, 23 mai 2018

« Notre région a fusionné très vite, je crois qu'il n'y a pas de bonne solution [...] néanmoins je pense qu'il nous faudra un temps de réajustement tant de nos politiques que de notre organisation. »
« Je ne connais pas d'entreprise de cette taille (11 000 agents) qui ait été capable de fusionner aussi rapidement que nous l'avons fait. »

En matière de gestion du temps, les entretiens ont révélé l'existence d'une ambivalence, voire d'injonctions paradoxales. D'un côté, il était nécessaire d'aller vite sur l'harmonisation des règles internes et des dispositifs et de se réorganiser rapidement. L'administration ne devait pas perdre trop de temps à s'occuper d'elle-même et devait être en mesure de fonctionner normalement et de produire des politiques publiques et des services aux usagers dans un délai raisonnable. De l'autre côté, il ne fallait pas se précipiter au risque de générer une pression excessive sur les équipes source de risques psycho-sociaux, comme le révèlent les quelques cas de *burn-out* qui ont été remontés.

« On a avancé très vite pour cette fusion avec l'objectif d'arriver à un état harmonisé rapidement, ce qui a été fait pour à peu près tous les dispositifs en l'espace d'un an, ce qui est très rapide. Mais je pense que cela a été fait au forceps et donc au détriment des réunions, de discussions et donc de l'échange. »
« Notre région a fusionné très vite, je crois qu'il n'y a pas de bonne solution [...] néanmoins je pense qu'il nous faudra un temps de réajustement tant de nos politiques que de notre organisation. »

Les élus et les directions générales souhaitaient que la période de fusion ne soit pas un temps où la collectivité cesse de fonctionner, dans un souci d'assurer la continuité du service public. Après un temps de réorganisation où les régions étaient inévitablement tournées vers elles-mêmes, concentrant leur énergie sur des projets internes, il convenait de remettre l'accent sur les usagers et sur la production de services publics.

« Pendant la fusion, le slogan était : on fusionne, mais le magasin reste ouvert pendant les travaux et on sort deux nouveautés par semaine. »
« Le grand Leitmotiv dès 2016 c'était le magasin reste ouvert pendant les travaux. »

En tout état de cause, l'appropriation des nouvelles régions par les agents et les habitants prendra du temps.

« La fusion va prendre racine avec le temps, pour 'faire Région Grand Est' dans la tête des gens. »
« Il faudra deux mandats pour digérer la fusion. »

III.2.3 – Donner du sens et créer une nouvelle identité régionale

Les nouvelles régions, pour la plupart, ne reposent pas sur une culture locale préexistante et ne correspondent pas à une réalité historique. Elles n'avaient pas d'identité propre avant leur création, à l'exception notable de la Normandie où le regroupement des régions est considéré comme une « réunification » de la Normandie historique. Dans ce contexte, un des freins identifiés dans leurs premiers mois est l'absence de culture commune, tant au sens de la culture d'établissement, qui intéresse surtout les élus et les agents de la collectivité, que de l'identité régionale, celle qui dépasse les murs de l'hôtel de région.

Un effort doit être fait pour créer une culture commune. En région Bourgogne-Franche-Comté par exemple, des différences culturelles existaient entre les deux anciennes régions. Celles-ci s'estompent progressivement mais la construction d'une identité régionale commune est une démarche qui prend beaucoup de temps :

« La culture du « nous » n'est pas encore gagnée même si on avance. »

Dans les Hauts-de-France, pour créer de la cohésion, une journée hors les murs a été organisée en 2017. Tous les agents étaient invités, près de 4 000 ont participé à cette journée dénommée « Hauts-détour » dont une édition 2018 était envisagée au moment de l'enquête.

Certaines personnes interrogées ont rapproché la construction de la collectivité régionale et l'établissement d'une culture régionale, aussi bien dans la population que dans les services, ce qui a été résumé en Normandie par l'expression « faire région ». En Grand Est, on retrouve dans le discours des cadres interrogés comme dans les documents officiels ce souhait de « faire Grand Est », c'est-à-dire une volonté de construire une nouvelle identité régionale. Si celle-ci est la conséquence la fusion de l'Alsace, de la Champagne-Ardenne et de la Lorraine, répond aussi à une forme de scepticisme sur la pertinence de la grande région qui s'exprime notamment chez les Alsaciens, comme l'illustre un

sondage de février 2018 qui montre que 83 % des personnes interrogées souhaitaient que l'Alsace retrouve un statut de collectivité territoriale et que 67 % voulaient qu'elle sorte de la Région Grand Est⁹

III.3 – Les gains et les effets positifs des fusions

III.3.1 – Une expérience professionnelle inédite et stimulante

La fusion des régions est une période professionnelle atypique qui a été décrite, par ceux qui l'ont vécue, comme une expérience inédite, unique à l'échelle d'une vie professionnelle. Au cours des entretiens, plusieurs personnes sont allées en ce sens dans plusieurs conseils régionaux. Elles avaient en général conscience de participer à quelque chose d'historique, ce qui s'est traduit par un regain de motivation, contrebalançant l'augmentation de la charge de travail et la fatigue fréquemment décrite par ailleurs :

« Une mission passionnante. »
« Vous construisez, dans votre domaine, ce que va devenir la nouvelle région. »
« Une formidable dynamique, une source de motivation professionnelle. »
« Un chantier palpitant, unir ces deux régions est un vrai challenge. »
« La fusion, un exercice intellectuel et managérial intéressant. »

Parce qu'il s'agit également d'une période d'incertitudes, les années 2016 et 2017 représentent aussi, pour les cadres qui ont participé à la fusion des conseils régionaux une expérience ambivalente, marquée par un degré élevé d'intérêt professionnel mais aussi par la fatigue et le stress. A cela s'ajoute un manque d'accompagnement ressenti par certains, qui auraient aimé avoir plus de directives pour conduire un tel processus :

« Une expérience professionnelle inédite. Physiquement fatigant ... mais très intéressant. »

Le processus de fusion en lui-même, qui a mobilisé dans chaque région des agents à temps plein pendant plusieurs mois, ainsi que les nouvelles compétences et les nouvelles fonctions développées, ont fait naître, à la faveur des réorganisations, des occasions de mobilités professionnelles dont certains agents ont pu bénéficier. Plusieurs membres de direction générale ont fait référence à des cadres intermédiaires qui se sont impliqués dans le projet et y ont trouvé une source de motivation professionnelle.

« La fusion a été une belle opportunité de questionnement professionnel sur les pratiques, mais aussi une formidable redynamisation et motivation personnelle. »
« J'ai vécu la fusion comme l'opportunité de changer de métier. »
« Une belle opportunité pour quelqu'un qui a envie de vivre autre chose. »

Enfin, la période a été marquée par une montée en compétence dans plusieurs cas. Un grand nombre d'agents a eu accès à des formations : dans la majorité des régions, un besoin de formation pour accompagner la fusion avait été anticipé et identifié permettant au moins aux encadrants de bénéficier de formation à leur prise de fonctions (chefs de service, directeurs, directeurs généraux adjoints).

Dans certaines régions, un effort de formation a aussi été fait en direction du personnel travaillant dans les lycées. Les formations étaient destinées à accompagner la montée en compétence des managers et à repérer les fragilités internes pour intervenir rapidement. La formation des agents a parfois été confiée à des cabinets extérieurs comme en Normandie où des cabinets indépendants ont formé près de 120 managers en trois jours avec un travail sur les valeurs, le mode de management avec comme objectif central la naissance d'une culture commune.

En visant ce même objectif, un grand nombre de séminaires a été organisé dans quasiment toutes les régions pour favoriser les rencontres, les échanges et la connaissance mutuelle. Ces séminaires pouvaient impliquer la direction générale uniquement, l'ensemble des cadres ou un nombre plus grand d'agents de la collectivité.

« Les directeurs sont des experts et pas des managers, la formation doit les accompagner dans cette transition. »
« 50% du personnel ayant changé de fonction en 2016, il était impératif d'accompagner les agents et, pour cela, former les managers. »

⁹ Sondage IFOP pour le Club Perspectives alsaciennes réalisé auprès d'un échantillon de 1 002 personnes, « L'Alsace n'a toujours pas digéré son intégration dans le Grand Est », Patrick Roger, *Le Monde*, 15 septembre 2018

III.3.2 – Une fenêtre d'opportunité pour moderniser l'administration

En lien avec les nouvelles stratégies politiques décidées par les élus, les regroupements de régions ont marqué une rupture dans les politiques publiques des régions. Plusieurs régions ont sensiblement fait évoluer leurs dispositifs. C'est particulièrement le cas en matière de développement économique.

*« La fusion a obligé à remettre à plat les dispositifs, et ça c'est très positif. »
« C'est l'occasion unique de repenser le fonctionnement de l'administration. »*

Plusieurs cadres interrogés ont insisté sur la dynamique de changement qui était née avec la fusion de la région et les nouveaux projets que cette période a permis de développer.

« L'union des régions a apporté une formidable dynamique. »

Les fusions ont ouvert la possibilité aux régions de se lancer dans des démarches de modernisation, de faire des innovations en matière de dispositifs ou de gestion, d'expérimenter de nouvelles solutions en fonction des contextes locaux, des priorités politiques et du volontarisme de l'administration. Si certaines personnes auditionnées se sont montrées prudentes sur le lien qui existerait entre fusions de régions et économies budgétaires, affirmant parfois que les fusions avaient plutôt pour effet de créer des coûts nouveaux à court terme, d'autres ont affirmé que c'est par le biais de ces démarches innovantes que les conseils régionaux pourront se montrer plus efficaces et faire des économies à moyen et à long terme. La région Nouvelle-Aquitaine s'est ainsi dotée d'une mission chargée de la modernisation de l'administration régionale, rattachée au DGS et s'inspirant de l'ancien Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP – services du premier ministre). C'est aussi ce qu'a fait la région Auvergne-Rhône-Alpes avec la mission « Convergence ».

« Une occasion unique de se moderniser et de faire des choix politiques en prenant en compte les coûts de gestion et revoir les processus de travail qui permettront de réaliser des économies à terme. »

III.3.3 – L'atteinte d'une taille critique permettant l'aboutissement de grands projets

Les regroupements font des nouvelles régions des collectivités plus imposantes, dotées de moyens financiers plus importants et dont les périmètres décuplés permettent de conduire des projets à une autre échelle, ce qui est perçu comme un facteur positif par les nouvelles équipes de cadres.

*« La fusion a contribué à faire de la nouvelle région un outil plus efficace et plus puissant que les deux petites régions qui existaient auparavant. »
« Les gens commencent à comprendre que la grande région leur bénéficie. »*

Le fait que les régions s'occupent désormais des transports scolaires et interurbains par autocars leur permet de monter en puissance dans la gestion des transports du quotidien. En région Grand-Est, la fusion et le transfert de la compétence transport scolaire et interurbain permet une meilleure gestion des réseaux de transport à l'échelle de la grande région. Des doublons ont été identifiés entre les dessertes proposées par train par la SNCF et par les autocars auparavant départementaux sur les mêmes itinéraires. Ils ont été supprimés pour redéployer les moyens là où ils étaient plus utiles.

« On dé-doublonne des lignes, on organise le transport routier de façon plus complémentaire avec le réseau ferroviaire [...] on n'a pas attendu d'écrire notre stratégie pour faire les transferts mais tout cela s'alimente. »

L'accroissement du poids financier, avec un budget s'élevant parfois à 3 milliards d'euros par an, permet aussi aux régions d'investir dans de grands projets d'investissement qu'il aurait été beaucoup plus difficile de conduire avec les anciens périmètres. Ainsi, la Normandie va assurer la gestion du réseau des trains *Intercités* à compter de l'année 2020 et investit dans la rénovation du réseau ferré normand. La région Auvergne-Rhône-Alpes finance et assure la maîtrise d'ouvrage du dédoublement de la route nationale 88 entre Yssingeaux et Le-Puy-en-Velay dans le but de désenclaver le département de la Haute-Loire, alors même que les routes ne font pas partie des compétences du conseil régional. Les Hauts-de-France investissent aussi dans plusieurs projets d'infrastructures de transport : la ligne de chemin de fer Paris-Maubeuge, le canal Seine Nord Europe, ou encore la modernisation de la route nationale 2 qui relie Paris à la frontière belge.

III.3.4 – Des régions dont la nature a été profondément transformée

Le plus grand périmètre des nouvelles régions et les nouvelles compétences sous la forme de services aux usagers, comme par exemple le transport scolaire et interurbain, transforment la nature des missions des conseils régionaux et donc leur identité. Les régions, qui étaient auparavant des collectivités stratégiques, chargées d'élaborer des schémas et des plans stratégiques qui s'inscrivaient dans le temps long, doivent désormais produire des services aux usagers (citoyens et entreprises), ce qui implique de se doter de nouvelles compétences. Les régions sont également davantage gestionnaires et doivent rendre compte de leurs actions aux citoyens comme à leurs partenaires.

« Avant, la région était une collectivité à caractère stratégique, avec ses nouvelles compétences, la région devient une collectivité de proximité, ce qui n'est pas sans poser de problème pour un territoire grand comme l'Autriche ».

« 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, elles deviennent progressivement des collectivités opérationnelles et c'est très différent, dans la relation aux territoires comme en matière de gouvernance. »

La fusion fait ainsi passer la Région d'une administration de mission à une nouvelle forme de collectivité locale. Elle est désormais mieux outillée pour construire un projet stratégique pour le territoire et défendre ses intérêts. Les conseils régionaux deviennent de plus en plus des aménageurs de vastes territoires, comme l'illustre par exemple la création d'une délégation au nom évocateur en région Nouvelle-Aquitaine, la délégation de l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). En région Hauts-de-France, la territorialisation et le développement des services à la population sont les deux faces de la transformation de la nature de la région :

« On était dans du "B to B" et on a insufflé une culture "B to C"¹⁰, le fait d'avoir affiché clairement une direction de la proximité c'est presque antinomique avec ce qu'était traditionnellement une région. »

Enfin, en matière de gouvernance locale, les nouvelles régions disposent d'un poids bien plus important qu'auparavant dans les relations qu'elles entretiennent avec l'Etat et les collectivités locales. Grâce à la CTAP, leur voix devient centrale dans la répartition des compétences entre acteurs publics, même si cet outil est utilisé de façon inégale selon les territoires. Par leurs compétences en matière d'écriture du SRDEII, d'aide aux entreprises, de formation et d'apprentissage, les régions entretiennent des liens étroits avec les entreprises et sont des acteurs publics de premier plan dans la relation avec le secteur privé.

« La fusion a contribué à faire de la nouvelle région un outil plus efficace et plus puissant que les deux petites régions qui existaient auparavant. »

III.4 – Les attentes des conseils régionaux vis-à-vis du CNFPT

Interrogées sur leurs attentes quant à l'accompagnement que pouvait leur apporter le CNFPT dans un contexte de fusion et après ainsi que sur leurs besoins de formation, les personnes interrogées ont fait les propositions suivantes, regroupées autour de trois axes.

III.4.1 – Appréhender le pilotage et la méthodologie des fusions de collectivités

Le manque d'accompagnement dans la conduite de la fusion est une des thématiques qui est revenu le plus souvent au cours des entretiens. Les acteurs de la fusion n'avaient pour certains jamais connu de telle transformation dans leur carrière et pas accompagné d'autres agents dans la conduite du changement. Ils auraient ainsi souhaité disposer d'outils et de méthodes ainsi que de retours d'expérience pour mener au mieux leur propre fusion.

« Vivre un changement de cette nature sans aucune expérience de changement, ça n'est pas anodin. »

« Pour expliquer le changement, c'est bien de l'avoir vécu soi-même. »

« Le triptyque systématique : formation, accompagnement et communication. »

¹⁰ « B to B » et « B to C » signifient respectivement "business to business" et "business to consumer" et font référence à deux modèles d'entreprise, le premier centré sur la vente auprès d'autres entreprises, le second centré sur l'offre de services auprès de clients particuliers.

Le besoin en formation est d'autant plus fort qu'on remarque une volonté d'inclure et de faire participer les agents au processus de fusion. Or les formations et le mode de travail récurrent en petits groupes permet de faire participer tout le monde et de faire émerger des préconisations.

« Tout est bouleversé mais c'est en définissant une cible commune que cela permet de créer un groupe. »

Dans un contexte mouvant pour les collectivités, où on peut s'attendre à de nouvelles évolutions institutionnelles dans le monde local, une mise à disposition par le CNFPT des références pour conduire les fusions et les transformations comme par exemple un retour d'expérience de la fusion de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône auraient été apprécié. Malgré tout, on remarque que la majorité des régions ont mis en place de leur côté des plans de formation en faisant notamment appel au CNFPT et à des cabinets extérieurs pour accompagner la montée en compétence des managers, l'utilisation des nouveaux outils, les changements de poste et plus généralement la conduite du changement. L'accompagnement est en réalité vu comme un facteur de succès et les cadres imaginent a posteriori les autres thèmes qui auraient pu être abordés en formation.

« La formation, importante et utile, était nécessaire : certains managers n'avaient jamais été formés au management. »

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

Synthèse des attentes des régions en la matière :

- La mise à disposition de références et des retours d'expérience comme d'outils et de méthodes.
- Des formations permettant de faire participer tous les agents sous la forme de groupes de travail où chacun donne son avis et se sent impliqué.
- Des formations sur des sujets aussi variés que la montée en compétence, l'utilisation des nouveaux outils et la communication interne.

III.4.2 – Apprendre et perfectionner l'art de manager

A propos des organisations sur plusieurs sites, les managers soulignent le besoin en formation pour apprendre à « *manager à distance* » ainsi que sur l'utilisation des outils de travail afférents comme la visioconférence. De plus, il ressort des entretiens avec les directions générales que certains directeurs et chefs de service se révèlent plus experts que managers, ce qui implique un besoin de formation pour les accompagner dans cette transition. Ces formations pourraient développer des thématiques aussi variées que le comportement dans un environnement en évolution perpétuelle, le développement personnel, ou encore des témoignages de personnes ayant vécu de grandes transformations.

« On aurait tous eu besoin de formation en conduite du changement. »

« Nous aurions gagné à être accompagnés sur la durée. Dans une situation inédite, il est très utile de pouvoir challenger ses propres idées par un intervenant extérieur. De plus, il est très coûteux en énergie de conduire plusieurs projets en même temps. »

« Dans ce type de période, la chaîne de management est fortement mise à contribution, l'appui de référents en management pour les DGA et les directeurs par le CNFPT pourrait être une bonne chose. »

Dans certaines régions, les attentes prennent des formes originales comme en région Grand Est où la direction générale a la volonté de créer une école des cadres pour aider les managers à monter en compétences. Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, un séminaire des directeurs a été organisé, ayant comme objectif le développement du sentiment d'appartenance à la région. Ces formations permettraient également d'aborder les nouvelles techniques de management dites « agiles », encourageant les agents à avoir une souplesse et une vivacité d'esprit.

« [L'École des cadres,] c'est une équipe dédiée à la fois à la formation et au partage d'expérience [...] ce sont des nouvelles méthodes et cela contribue à faire région. »

« La fusion est l'occasion de réinterroger les méthodes de travail, en mode agile et en favorisant la co-construction. »

Enfin des formations et des séminaires ont été organisés pour que tous les agents s'approprient les nouveaux dispositifs et apprennent à travailler ensemble. Lors de ces séminaires, les agents se rencontrent, apprennent à se connaître et ont plus de facilités à travailler ensemble par la suite. Cette thématique se révèle d'autant plus importante que les régions ont adopté une organisation multisite.

Synthèse des attentes des régions en la matière :

- Des formations spécifiques sur le management en site distants et les outils liés.
- Un accompagnement des cadres en période de transition : comment se comporter dans un environnement en évolution perpétuelle ?
- Des séminaires pour que les agents se rencontrent et apprennent à travailler ensemble.
- Des rassemblements permettant de développer le sentiment d'appartenance à la région.
- Des formations sur les nouvelles techniques de travail et de management, notamment la méthode « agile ».

III.4.3 – Innover, inventer, s'adapter

Pour répondre à l'évolution des missions et des métiers des régions, il apparaît pertinent de donner naissance à des formations dans le domaine de l'innovation, tant managériale qu'en matière de politiques publiques, afin d'encourager les prises d'initiatives et les prises de risques, sur le modèle de « l'Université européenne de l'innovation publique » organisé par le CNFPT dans 6 villes en juillet 2018.

Au regard des projets associés à la création des nouvelles régions, un besoin en formations sur le management de l'innovation s'est exprimé ainsi que le besoin de créer des nouveaux métiers associés sur le dialogue citoyen, le design des politiques et les nouveaux processus. En région Hauts-de-France, les « ateliers de co-développement » vont dans ce sens. Il s'agit de groupes d'analyse de pratiques qui ont été mis en place pour accompagner les managers dans le changement et permettent l'enrichissement des pratiques professionnelles.

Les cadres des nouvelles régions ont besoin de prendre de la hauteur vis-à-vis du processus de fusion et expriment une attente de stimulation intellectuelle et d'apport d'idées nouvelles. Des conférences, des rencontres avec des experts et des témoins, comme par exemple des économistes, les aideraient à prendre du recul par rapport à leur action et à considérer la région par rapport à son développement sur le temps long.

« Les régions sont montées en compétence avec des niveaux d'expertise, des politiques RH plus avancées qu'au niveau de l'Etat, [...] une capacité d'adaptation et des processus de mise en œuvre des politiques sécurisés. Il manque désormais un management de l'innovation [...]. Les formations sur le management de l'innovation et donc des nouveaux métiers associés, dialogue citoyen, design des politiques et des processus, etc...sont à créer. Les directeurs sont des experts et pas des managers, la formation doit aussi les accompagner dans cette transition. »

Synthèse des attentes des régions en la matière :

- Des formations sur les politiques publiques, en lien avec les compétences régionales (mobilité, formation, éducation ...)
- Un accompagnement à l'arrivée de nouveaux métiers et à l'innovation : dialogue citoyen, design des politiques, innovations sociales
- Des moments pour « prendre de la hauteur » sur l'action quotidienne : des conférences, des rencontres avec des experts, des témoignages ...

III.5 – Comment accompagner les fusions de collectivités territoriales ?

Il ressort des témoignages recueillis auprès du *top management* des sept nouvelles régions que la loi relative à la délimitation des régions a entraîné des transformations institutionnelles radicales pour les seize anciens conseils régionaux concernés.

En réaction à ces regroupements imposés par l'Etat, les exécutifs locaux nouvellement élus et les directions générales des sept nouvelles régions issues des fusions ont en général lancé quatre types de grands chantiers prioritaires : la définition d'une stratégie pour la nouvelle région, la stabilisation d'une organisation pertinente et efficace, l'harmonisation de la gestion des ressources humaines la conduite et l'accompagnement du changement.

Pour chacun de ces quatre chantiers, le retour d'expérience des fusions de régions permet de mettre en exergue une liste de facteurs de réussite et de points d'attention prioritaires inspirés par les problèmes rencontrés pendant le processus de fusion et par les solutions qui ont été trouvées pour les résoudre.

1) Définir une stratégie pour la nouvelle région

- Se doter d'une vision stratégique de la nouvelle Région et du rôle que doit y jouer le conseil régional
- Construire un discours sur cette vision et communiquer auprès des agents sur le sens et les finalités de la nouvelle collectivité
- Ecrire un projet d'administration à même de traduire en termes administratifs et organisationnels les priorités politiques des élus
- Traiter la fusion comme une opportunité pour innover, améliorer la gestion et faire naître de nouveaux projets enthousiasmants

2) Stabiliser une organisation pertinente et efficace

- Anticiper les impacts organisationnels de la fusion pendant la phase de préfiguration et identifier en amont les points critiques, en particulier autour des procédures fondamentales de la collectivité : paie, délibérations, principaux systèmes d'information ...
- Elaborer un nouvel organigramme dans un délai raisonnable et donner aux directeurs généraux adjoints et aux directeurs les moyens d'organiser les services sous leur responsabilité
- Instaurer les principes organisationnels relatifs au travail à distance et élaborer un guide du management à distance destiné aux cadres intermédiaires
- Identifier l'ensemble des solutions permettant de limiter l'impact des organisations multisites sur les conditions de travail : navettes en bus, télétravail, plateforme de covoiturage, visioconférences ...
- Définir les principes applicables aux réunions physiques, téléphoniques et en visioconférence quand elles impliquent des agents rattachés à des sites différents

3) Harmoniser la gestion des ressources humaines

- Fixer dès le début les grands principes de la politique de gestion des ressources humaines et les engagements de l'exécutif en la matière
- Définir dans des délais brefs les nouvelles règles de gestion des ressources humaines en matière de régime indemnitaire, de temps de travail, de conditions de travail et d'action sociale
- Organiser le dialogue social, prévoir des temps réguliers d'échange avec les organisations syndicales
- Faire respecter le principe d'égalité de traitement entre tous les agents, quelle que soit leur collectivité d'origine
- Doter la direction des ressources humaines des moyens nécessaires à la réalisation de ses missions

4) Conduire et accompagner le changement

- Trouver le bon équilibre dans la gestion du temps : aller assez vite pour garantir le bon fonctionnement de la collectivité sans générer de pression excessive sur les équipes
- Communiquer sur la fusion, à échéances régulières, au moyens de canaux variés et adaptés (supports écrits de communication descendante, entretiens individuels, séminaires, temps d'échanges informels ...)
- Tenir un discours rassurant envers les agents pour répondre à leurs inquiétudes, en particulier à destination de ceux travaillant dans des sites distincts du nouveau siège de la collectivité
- Développer des groupes d'échanges entre pairs et des occasions de travail en commun pour les agents concernés par les mêmes fonctions
- Organiser des moments d'échange conviviaux entre agents de tous niveaux hiérarchiques pour favoriser les rencontres, y compris entre les agents qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble au quotidien
- Réguler la charge de travail sur la période, sensibiliser les agents sur les risques associés à une augmentation de la charge de travail et mettre en place un plan de prévention des risques psycho-sociaux
- Désigner et former des référents RH pour accompagner les agents et répondre à leurs questions relatives à la fusion

Conclusion de l'étude

Une France à treize régions à l'issue de fusions imposées

La fusion des régions résulte de la loi relative à la nouvelle délimitation des régions qui a posé le cadre d'une France métropolitaine à treize régions. Les processus de fusion ont abouti à la création de sept nouvelles régions qui regroupent des territoires aux caractéristiques parfois très différentes sur les plans démographique, économique, historique ou encore politique. L'objectif poursuivi par ces regroupements était d'augmenter le poids économique des régions et leur visibilité. Après le vote de la loi, les conseils régionaux concernés ont dû s'organiser et définir un calendrier de fusion intégrant la réorganisation des services comme l'harmonisation des politiques publiques tout en prenant en charge les nouvelles compétences qui leur étaient transférées par la loi NOTRe.

Si la décentralisation n'est pas un concept nouveau, le projet de fusion des régions n'a pas d'équivalent dans l'histoire des collectivités locales. Le manque de références méthodologiques ou de bonnes pratiques a été largement ressenti par les acteurs, élus locaux, dirigeants des nouvelles administrations régionales et agents. Les cadres interrogés à l'occasion de cette étude ont déploré l'absence d'accompagnement de ces regroupements. Devant ce processus de rapprochement à si grande échelle, ils ont dû définir une méthode et une trajectoire de fusion et donc apprendre en marchant.

La mise en œuvre des nouvelles régions, sept modèles pour sept territoires

La préparation des fusions s'est déroulée dans un contexte préélectoral marqué par l'incertitude, ce qui a pesé lourd dans les travaux de préfiguration aux résultats hétérogènes. Si l'on remarque des interrogations et des points communs dans les trajectoires de mise en œuvre des fusions, celles-ci restent propres à chaque nouvelle région. La refonte totale de l'organisation a été pour chaque nouvelle région le point d'entrée puisqu'il fallait travailler ensemble pour (re)créer une organisation efficace et équilibrée en termes de présence territoriale. L'obligation de continuité du service public a permis de mener les fusions rapidement et d'aboutir à des modèles relativement stables en parfois moins de deux ans. Dans toutes les régions, le sens du service public a été fondamental dans le processus de fusion.

Par contre, le coût du projet n'a généralement pas été le paramètre principal pris en compte dans un premier temps, l'idée dominante en la matière était que les économies d'échelle s'observeraient à plus long terme et que la priorité était d'investir dans la création de la nouvelle collectivité régionale. Par ailleurs, les fusions ont engendré des surcoûts. Ils s'expliquent en grande partie par le choix d'organisations multisites et par les harmonisations des régimes indemnitaires.

Il convient enfin de souligner l'engagement de l'encadrement supérieur et intermédiaire, fortement mobilisé pendant la conduite du changement. Partout, fatigue et stress ont été soulignés comme corollaires de la fusion mais sont relativisés du caractère unique d'un tel projet dans une carrière.

Sept collectivités régionales naissantes et encore à stabiliser

Si l'harmonisation des politiques publiques est déjà largement avancée, les fusions ne sont pas encore achevées. En matière d'organisation, les régions doivent faire face à un double défi : stabiliser des organigrammes récents et les ajuster en tenant compte des premiers retours d'expérience tout en déployant les nouvelles organisations décentralisées dont plusieurs régions ont souhaité se doter alors qu'il s'agissait auparavant de structures fortement centralisées.

Parallèlement, les conseils régionaux doivent digérer les transferts de plusieurs nouvelles compétences, intégrer des équipes d'agents et assurer la mise en œuvre des priorités politiques décidées par les élus. Les nouvelles régions apparaissent aujourd'hui opérationnelles, déjà bien implantées et porteuses de nombreux projets. Elles doivent désormais se consolider, gagner en visibilité et mettre en avant les bienfaits de la fusion et les avantages déjà visibles tant pour la collectivité que pour les usagers.

Enfin, un effort de formation apparaît nécessaire pour répondre à de nouveaux besoins des cadres pour appréhender des projets de transformation de cette ampleur, les accompagner dans le management de telles organisations et les doter des outils conceptuels pour s'adapter aux innovations et aux nouveaux défis auxquels doivent faire face les régions fusionnées.

Quatre chantiers prioritaires pour accompagner les fusions de régions

L'enquête a permis de mettre en exergue quatre chantiers prioritaires ouverts par les exécutifs locaux et les directions générales : la définition d'une stratégie pour la nouvelle région, la stabilisation d'une organisation pertinente et efficace, l'harmonisation de la gestion des ressources humaines et la conduite et l'accompagnement du changement auprès de tous les agents.

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
80, RUE DE REUILLY – CS 41232 – 75578 PARIS CEDEX 12
TÉL. : 01 55 27 44 00 – FAX : 01 55 27 44 01
WWW.CNFPT.FR
