



*"L'évolution de l'organisation
régionale
de l'État consécutive
à la nouvelle délimitation des régions"
Mission des inspections générales*

Rédigé par une dizaine d'inspections générales (finances, administration, affaires sociales, jeunesse et sports, éducation nationale et recherche notamment) missionnées par le Premier ministre en septembre 2014, le rapport inter-inspections sur "L'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions" a été publié par Matignon le 30 avril dernier et il recommande la constitution d'un véritable état-major régional autour du préfet de région et une "évolution très nette dans la gestion des carrières et des profils".

Les objectifs étaient de proposer un schéma d'évolution de l'organisation et des missions de l'échelon régional de l'État en lien avec la nouvelle carte des régions et de "déterminer la méthode de conduite de la réforme, concernant 16 des 22 régions métropolitaines actuelles, qui est susceptible d'entraîner une mobilité fonctionnelle ou géographique pour près de 10 700 agents" hors Éducation nationale et Défense.

Les 4 principes directeurs énoncés par ce rapport, qui a été rendu public le 30 avril 2015, sont :

- "La localisation des chefs de service régionaux et de leurs états-majors au chef-lieu de région, près du préfet de région",
- "le refus d'un niveau administratif supplémentaire",
- "une multi localisation maîtrisée",
- "le développement de l'interdépartementalité".

Mai 2015



Ce rapport pointe notamment : " la situation d'incertitude actuelle sur l'organisation-cible et les modalités prévues pour y parvenir, qui accroissent l'inquiétude légitimes des agents.

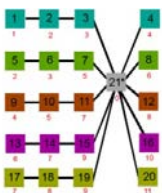
Des initiatives se multiplient, au risque d'une perte de cohérence."

Il précise qu'"en valeur absolue, les fonctions régionales des villes susceptibles de perdre leur statut de chef-lieu de région représentent un minimum de 909 personnes à Limoges et un maximum de 1562 personnes à Montpellier, ce qui est significatif" et que par ailleurs «leur part dans les effectifs de la fonction publique de l'État de la zone d'emplois varie en 4,6% à Amiens et 10,1% à Chalons en Champagne.

Plus ce pourcentage est faible, plus une possibilité de mobilités fonctionnelles ou géographiques de proximité semble ouverte, au fil du temps, à l'intérieur de certaines administrations ou entre administrations de l'État ».

La mission propose de fixer à cinq ans la durée de réalisation de la réforme, selon le calendrier suivant (5 ans) :

- **mars-juin 2015** : lancement de la réforme (nomination des préfigurateurs, diagnostics territoriaux... mise en place du cadre de références et de l'offre de service interministériels) ;
- **2nd semestre 2015** : préparation de la création des nouvelles directions (mesures juridiques, organigrammes provisoire, budget unique, dialogue de gestion...) et conception d'un avant-projet d'organisation-cible à 5 ans ;
- **1^{er} semestre 2016** : finalisation et validation de l'organisation-cible à cinq ans (consultations, nouveau cadre de management, mise en place des cellules mobilité-reclassement...);
- **2016-2021** : mise en œuvre des réorganisations.



**Contexte peu favorable
et difficultés persistantes**

Pointant les difficultés persistantes issues de la RéATE (Réforme de l'Administration Territoriale de l'État), en particulier "la réduction constante des effectifs", la mission souligne tout d'abord la diversité des nouvelles régions en dépit des fusions, "à laquelle les services de l'État devront adapter leur future organisation et mode de fonctionnement", et la diversité des services déconcentrés : le tout dans un contexte budgétaire qui risque de fragiliser la faisabilité de la réforme.

Mai 2015

De fait, en prenant exemple sur le ministère de la Défense, les inspections évaluent à 250 millions d'euros les moyens nécessaires "pour faciliter la mobilité géographique des 10 700 fonctionnaires actuellement en place dans les capitales régionales susceptibles de disparaître".

Or, dans le contexte budgétaire actuel, "même si les changements de résidence seront moins importants et surtout étalés dans le temps, l'absence de tout financement dans le triennal budgétaire (2015-2017) annoncé pose un double problème", alertent-elles, estimant que les moyens nécessaires ne pourront être dégagés que par des redéploiements de crédits et que "la baisse des effectifs pénalisera la réforme".



Quelle nouvelle organisation régionale de l'État ? Adaptation de la carte des autres circonscriptions

Mais, la mission inter inspections estime cependant que "cette réforme ouvre des opportunités pour repenser le fonctionnement de l'État territorial". "L'État régional, conforté notamment par des directions régionales plus homogènes et plus fortes, pourra nourrir un dialogue renforcé avec les néo-régions et les métropoles en création", prévoit ainsi le rapport qui recommande aux directions régionales de se donner pour objectifs :

- "de maintenir voire améliorer la qualité de service ;
- de renforcer la capacité d'expertise tout en conservant son accessibilité ;
- d'adapter la présence de l'État à la diversité des territoires et des réseaux ;
- de renforcer les capacités d'observation, d'évaluation et d'inspection contrôle."

Doivent être rappelés les 4 grands principes directeurs précités que devra respecter le schéma d'organisation après réalisation d'un diagnostic local avec le préfet de région et les préfigurateurs des directions régionales :

- **"la localisation des chefs de service régionaux et de leurs états-majors au chef-lieu de région, près du préfet de région"**, afin de fonder "l'ambition d'une équipe de direction régionale soudée et solidaire, indispensable au renforcement de l'unité et donc de l'efficacité de l'État territorial" ;
- **"le refus d'un niveau administratif supplémentaire."** "Conséquence du maintien de directions régionales 'déléguées' en miroir dans les anciens chefs-lieux, l'émergence de facto d'un niveau infra- régional serait de nature à complexifier les organigrammes et les lignes hiérarchiques, ralentir la prise de décision, compromettre les mutualisations potentielles et serait contradictoire avec l'objectif gouvernemental de simplification", estime le rapport ;



- **"une multi localisation maitrisée."** Selon les inspections, "il est possible, pour des raisons d'accessibilité et de pertinence de l'action publique ou d'aménagement du territoire, de concevoir des implantations multi-sites" sous certaines conditions fonctionnelles (orientations définies par le siège, organisation du management à distance, définition du cadre de gestion des agents...);
- **"le développement de l'interdépartementalité."** "La diminution des effectifs rend inenvisageable, sauf exception, l'hypothèse d'un renforcement de la totalité des services départementaux.

Pour maintenir la proximité sans sacrifier l'expertise métiers", le rapport suggère "de développer les mutualisations interdépartementales, à partir soit d'une antenne de la direction régionale soit d'une direction départementale interministérielle (DDI) ou d'une unité territoriale (UT)".

Matignon a aussi publié le 30 avril la note de synthèse de la mission de préfiguration de la fusion Bourgogne-Franche-Comté.

Sur les 3 scénarios envisagés ("bi-site jumelé", "bi-site fonctionnel" et "mono-site"), la mission privilégie une solution mixant les scénarios mono-site et bi-site fonctionnel "en localisant, au cas par cas, les directions régionales selon leurs spécificités".

Le rapport poursuit : "Des implantations multi-sites peuvent se concevoir. Elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre pour un même réseau administratif. Au delà de leurs justifications pour le bon fonctionnement du réseau considéré, elles peuvent permettre de prendre en compte des préoccupations d'aménagement du territoire. Il appartiendra aux préfigureurs d'en examiner la pertinence au regard du contexte local.

Elle juge nécessaire "la modularité de l'organisation" et fait de l'accompagnement des mobilités des agents la principale condition de réussite de la réforme.

Parallèlement à ces principes, le rapport propose "une nouvelle approche institutionnelle et managériale de la gestion des territoires" avec un préfet de région "libéré de l'administration au quotidien du département chef-lieu" et, au moins pour les méga-régions, "la constitution d'un véritable état-major régional, à la collégialité renforcée".

Cette inflexion impliquerait notamment un repositionnement des SGAR sur les fonctions réellement interministérielles. Et elle devrait "se doubler d'une approche managériale profondément renouvelée, combinant une évolution très nette dans la gestion des carrières et des profils, la mise en place de mandats pluriannuels et de lettres de mission [...] à décliner territorialement".

Mai 2015

Le rapport préconise également d'adapter, "dès qu'elle est possible et pertinente, la carte de des autres circonscriptions". "Si la question des académies pour le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche fait l'objet d'un rapport distinct, la mission préconise ainsi l'adaptation des ressorts de compétence des directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse, des services pénitentiaires et des douanes."



La conduite de la réforme

Évoquant "l'inquiétude légitime des agents" et la "situation d'incertitude actuelle sur l'organisation-cible", la mission insiste "sur la nécessité d'un pilotage interministériel unifié" et d'une clarification des missions et des responsabilités de Jean-Luc Nevache.

Pour la mission, "c'est au coordonnateur de définir le cadre de référence interministériel qui doit guider le travail des préfigurateurs de terrain, en veillant notamment à la cohérence d'ensemble des instructions données à chacun des réseaux, à l'équité du volet ressources humaines, à la dimension juridique, logistique et informatique de la réforme".

"Pour l'État, la situation n'es pas clarifiée. Actuellement les personnels, notamment ceux implantés dans les capitales régionales susceptibles de disparaître, sont inquiets en raison des incertitudes actuelles des conditions de mise en œuvre de la réforme."

"Les services de l'État en région, hors ceux relevant de l'Éducation nationale et de la Défense, pour les seules fonctions régionales, interrégionales et zonales, représentent 46 000 agents."

- En ne prenant en compte que les régions faisant l'objet d'un regroupement, les effectifs pour ces mêmes fonctions sont ramenés à 28 000.

Toutefois, l'impact est moindre si l'on se risque à des hypothèses sur les chefs-lieux potentiellement retenus.

- La répartition de certaines activités entre différents sites. Plusieurs raisons peuvent justifier ce choix :
- l'exercice des missions implique une forte relation de proximité avec les usagers, les partenaires ou les opérateurs (c'est le cas notamment des opérations d'inspection et de contrôle ou de soutien à ces actions pour les DIRECCTE....."
- L'implantation d'un service "thématique" ou "spécialisé" sur un site distant du siège répondant aux besoins de toute la région.

De telles localisations de services thématiques ou spécialisés peuvent en particulier concerner..... des missions spécifiques telles l'instruction des dossiers du FSE dans les DIRECCTE.

Enfin, concernant les moyens d'accompagnement des agents, la mission estime que "des crédits devront être identifiés dès la loi de finances 2016".



Et le dialogue social avec les partenaires sociaux et les personnels se positionne comment dans cette « architecture » programmée à marche forcée et sans tirer le bilan des réformes précédentes ?

La mission des IG insiste également sur le dialogue social qui "doit faire l'objet d'une attention toute particulière, que ce soit au niveau central ou au niveau local, et qui nécessite des instances de représentation transitoires dans l'attente de la mise en place d'instances définitives attachées aux nouvelles directions régionales".

« L'ampleur de la réforme, tant par le volume des personnels concernés, que par les changements qu'elle induira pour beaucoup d'entre eux en termes de mobilité et de contexte de travail, impose que **chaque étape du processus de regroupement s'accompagne de temps de concertation approfondie avec les agents et leurs représentants**. La qualité du dialogue social qui sera développé, au plan national comme au plan régional, doit contribuer à lever les inquiétudes que la réforme fait naître. Il est une clé pour l'engagement des agents dans la dynamique nécessaire à la mise en place des nouvelles directions sans discontinuité de service ».

Il doit s'accompagner d'une attention permanente portée par le préfigurateur et l'encadrement à une égale information des agents sur les différents sites concernés.

Au plan national, il appartiendra au ministre chargé de la fonction publique d'engager la **concertation** sur la réforme au sein du conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE) ou avec la formation spécialisée du conseil commun de la fonction publique (CCFP).»

« Les secrétaires généraux des ministères sont invités à soumettre, tout au long de la démarche, aux comités techniques interministériels et ministériels* des réseaux dont ils ont la charge, les différents instructions et cadres d'appui destinés à préciser l'exercice au plan régional. »

***Bien entendu, l'UNSA ITEFA pourra faire appel et laisse toute latitude à celles et ceux qui sont dans les régions fusionnées pour siéger en temps qu'experts au CTM Travail.**

Mai 2015



**Un calendrier serré, contraint et « multi- usage » !
Quelle préparation pour ces réorganisations transversales ?**

La mission précise que « localement, les préfigureurs des nouvelles directions devront veiller à associer les représentants des personnels dès les premières étapes de diagnostic et de réflexion prospective ».

« Les calendriers de réunions des instances représentatives du personnel de chacune des directions regroupées seront ajustés si nécessaire, afin d'organiser leur information et consultation à chaque étape de la démarche. »

« Afin de faciliter la concertation, il pourra être recouru aux dispositions du décret 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État, qui prévoient la possibilité de réunions conjointes des instances des services destinés à fusionner. »

« Toutefois, et au-delà des réunions de consultations formelles qu'il conviendra de respecter les étapes clés de la démarche, il pourra être proposé par le préfigureur aux représentants du personnel la constitution d'un groupe de travail, chargé de suivre les travaux de préfiguration, et composé d'un ou deux représentants par organisation. »

La dimension interministérielle du dialogue social n'étant pas juridiquement organisée au plan régional par les textes, la mission recommande que la constitution d'un tel groupe de travail soit également suggérée aux préfets de région préfigureurs.

Il pourrait ainsi être proposé aux sept organisations syndicales siégeant au CSFPE de désigner deux représentants dans ce groupe de travail, qui pourrait être consulté sur les sujets transversaux de la réorganisation.

Considérant le caractère stratégique et sensible du dialogue social pour la réussite de la démarche, il sera nécessaire de la MICORE apporte aux préfigureurs régionaux un appui juridique et méthodologique pour organiser la concertation dans des conditions optimales.



Compte tenu des délais nécessaires à la mise en place de nouvelles instances et afin d'assurer une effectivité du dialogue social sans discontinuité, ***la mission recommande qu'un « texte soit pris pour prolonger aux moins de six mois la durée du mandat des membres des instances actuelles, à compter du 1^{er} janvier 2016, date de la création des nouvelles directions. »***



Il est évident et quasi certain que la création des nouvelles directions régionales conduira à de nouvelles élections pour reconstituer les comités techniques (CT) et les CHSCT attachés à ces directions.

Pour l'UNSA ITEFA l'enjeu est de taille pour notre représentativité!

Il nous faut donc envisager dès à présent cette nouvelle consultation !

Le rapprochement entre les sections régionales UNSA ITEFA est plus que nécessaire

Ainsi que la participation aux réunions instituées par les différents préfigurateurs*.

*Certains d'entre vous, qui siègent en CTSD, ont déjà été destinataires de telles informations. *Il est donc important que les représentants UNSA ITEFA en région aient des contacts réguliers entre eux afin de connaître l'ensemble des paramètres qui vont présider à ces rapprochements (région reconfigurée comme région « stable » : la revue des missions publiques touche l'ensemble des ministères).*

De plus, il est impératif qu'au niveau de l'Union Départementale et de l'Union Régionale UNSA, des contacts puissent être pris afin de vous faire connaître et d'être associés/informés à l'ensemble des réunions qui se dérouleront à ces niveaux.

En cliquant sur le lien suivant, vous pourrez prendre connaissance de l'ensemble des renseignements pour contacter les interlocuteurs UNSA :

<http://www.unsa.org/?page=carte>

Il nous appartient également de rappeler que l'UNSA- Itefa n'est pas sur le terrain ni au national dans « l'accompagnement docile ni dans la contestation stérile » mais qu'elle se bat et se battra pour que l'identité ministérielle « Travail » ne soit pas diluée dans des structures multi- contrôles et conseils.

A noter : les organisations syndicales représentatives de la fonction publique, qui souhaitent en avoir la primeur, ont eu seulement une présentation de ce rapport **seulement le 6 mai à l'occasion du groupe de travail animé notamment par le coordonnateur national des services déconcentrés de l'État, Jean-Luc Nevache !!!** ***cf annexe jointe du CR de l'UNSA/FP.

Remarquable exemplarité du dialogue social !!!

Début de la concertation guère prometteur !!!

Perte des savoirs quasi certaine des métiers de contrôle et de conseil

***Affaiblissement de l'Etat dans ses missions régaliennes
sur l'Emploi et le Travail.***

Mai 2015

Annexe ***

CR de la 1^{ère} réunion du groupe de suivi de la réforme territoriale de l'Etat du 6 mai.



La DGAFP a proposé que soient suivies dans ce cadre les étapes et les orientations de cette réforme.

Présidée par Thierry Le Goff, directeur général adjoint et en présence de Jean-Luc Nevache et de trois des inspecteurs généraux auteurs du rapport, la réunion avait trois points à l'ordre du jour.

1 - Actualité de la réforme territoriale de l'Etat

Jean-Luc Nevache, coordonnateur national de la réforme, a apporté des précisions aux communications au Conseil des ministres du 22 avril.

- **Le rôle des préfets préfigureurs** : ils devront construire un projet d'organisation régionale des services de l'Etat par un travail collectif avec les directeurs (pas de directeurs régionaux préfigureurs). Leur rôle sera moins prégnant sur les périmètres ARS et Éducation nationale.

Sept directeurs de projet ont déjà été nommés par le PM pour seconder les préfets préfigureurs dans les régions fusionnées.

- **Les chefs-lieux de région** : il s'agit du lieu de la préfecture de région, qui sera fixé provisoirement par un décret (à l'exception de l'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine).

Celui-ci sera soumis pour avis à la collectivité régionale. La localisation définitive interviendra pour le 1^{er} juillet 2017 (après les élections régionales de fin 2015).

- **Le calendrier** : les préfets préfigureurs soumettront pour fin juin 2015 les projets d'organisation à la décision du Gouvernement.

Celui-ci arrêtera alors les grandes organisations : sièges des services, mono sites ou multi sites, effectifs et missions des sites (macro-organigrammes).

La mise en œuvre de ces macro-organigrammes s'étalera jusque fin 2018.

- **Pilotage et concertation** : huit groupes de travail interministériels sont créés (accompagnement RH, relations Etat/collectivités, modularité et interdépartementalité, modernisation et conduite du changement, finances, immobilier, systèmes d'information, mutualisation des fonctions support).

⇒ L'instance informelle de dialogue social constituée au niveau régional ne se substitue pas aux comités techniques régionaux.

- **Diagnostics territoriaux** : demandés par le Premier ministre aux préfets par circulaire du 18 février, à ce jour les 2/3 sont remontés.



- **2 - Présentation du rapport sur l'évolution de l'organisation régionale de l'Etat consécutive à la nouvelle délimitation des régions**

Trois inspecteurs généraux ont résumé les points principaux du rapport en soulignant que celui-ci était pour le gouvernement un outil d'aide à la décision.

La mission a en particulier insisté sur une organisation régionale de l'Etat avec des modularités locales fortes selon les spécificités des régions, le pilotage et le calendrier, l'accompagnement de la réforme.

- **3 – Plan d'accompagnement RH de la réforme dont modalités de dialogue social**
- La DGAFP considère que la visibilité pour les agents doit être rapide (d'où la volonté de disposer de macro -organigrammes fin juin).
- Un fonds interministériel d'accompagnement sera créé pour permettre notamment des aides financières à la mobilité identiques pour tous les agents, quel que soit leur ministère d'appartenance.
- **Le calendrier de concertation et de dialogue social** présenté par la DGAFP sera le suivant :
 1. Jusqu'à mi-mai : concertation interministérielle nationale et locale.
 2. Fin-mai jusqu'à début juin : concertation ministérielle (CTM, CRT, CHSCT...) ; une proposition d'adaptation du décret 2011-184 relatif aux CT sera faite rapidement afin de permettre la réunion conjointe de CT régionaux appartenant à un même champ ministériel.
 3. Mi-juin : les préfets préfigureurs réuniront les instances informelles de dialogue social avant d'adresser leurs projets d'organisation au Premier ministre.
 4. Début juillet : remontée des macro-organigrammes aux niveaux ministériels et au CSFPE.

Une nouvelle réunion du groupe de suivi sera prochainement consacrée aux mesures d'accompagnement RH.

- **⇒ Informations pour les réunions régionales**
- Veiller à l'organisation d'un dialogue social respectueux des représentants syndicaux (l'UNSA Fonction publique a rappelé l'importance d'avoir des délais de convocation, les autorisations d'absence et la prise en charge des frais de déplacement des membres de nos délégations affectés dans une DR).
- Réclamer la présentation des diagnostics régionaux.



- Le schéma d'organisation des services régionaux doit prendre en compte les contraintes de déplacement et l'équilibre régional d'implantation des services publics.
- La piste des multi-sites fonctionnels doit être privilégiée pour éviter les mobilités géographiques forcées.
- Les effectifs réellement impactés résulteront du choix d'organisation effectué : en demander le détail.
- Pré-mise en œuvre de l'accompagnement RH (cellules d'accompagnement, conseillers mobilité carrière...)

