

An aerial photograph of a rural landscape. In the foreground, a cluster of houses with red-tiled roofs is nestled among trees. A river flows through the middle ground, surrounded by dense green forests. The background shows rolling green hills and more fields under a clear sky.

# Deloitte.

## Fusion des régions Quels enjeux ? Quelles priorités ?

Point de vue Deloitte

Juillet 2015







# Introduction

En adoptant la loi « Délimitation des régions, élections régionales et départementales, modification du calendrier électoral », l'Assemblée nationale a entériné une nouvelle carte de la France métropolitaine à 13 régions. Cette loi, promulguée le 16 janvier 2015, poursuit l'objectif de constituer des régions plus fortes et à même d'engager des coopérations interrégionales à l'échelle européenne. Elle entend, par ailleurs, offrir des opportunités en matière d'efficacité opérationnelle et d'amélioration de la qualité de service.

Cette nouvelle carte, qui fait passer le nombre de régions métropolitaines de 22 à 13 s'inscrit dans le contexte plus large de l'acte III de la décentralisation, initié par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et qui comprend également le projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), adopté par l'Assemblée nationale le 10 mars dernier. La fusion des régions intervient donc dans un contexte législatif qui laisse encore la place à des incertitudes, à la fois en matière de compétences transférées, de prise en charge de politiques publiques, de modalités de mise en œuvre et d'organisation.

Outre la suppression de la compétence générale, qui s'applique aux régions comme aux départements, la loi NOTRe vise à clarifier les rôles, missions et compétences des différentes collectivités territoriales. A ce titre, les régions seront responsables de la stratégie d'aménagement du territoire et du développement économique. Elles détiendront seules la compétence pour définir les régimes d'aides aux entreprises. Enfin, elles seront chargées des politiques de mobilité, les compétences des départements en matière de transports interurbains et de transports scolaires leur étant transférées.

Le passage de 22 à 13 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. Au-delà des administrations régionales, ce défi est partagé par l'ensemble des acteurs des territoires :

- les autres collectivités territoriales d'abord, qui sont, elles aussi, concernées par ce nouvel acte de réforme, et ce à tous les niveaux (départements, métropoles, EPCI, etc.) ;
- les autres acteurs publics ensuite : administrations déconcentrées, opérateurs et agences qui pour la plupart vont se rapprocher sur le modèle des 13 régions ;

- l'ensemble des acteurs du territoire enfin : usagers particuliers et entreprises, acteurs économiques, sociaux, culturels, acteurs de l'enseignement, des réseaux consulaires dont l'écosystème institutionnel local va être profondément remodelé.

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, de fait, la transformation d'un écosystème territorial dans son ensemble. C'est précisément pour cette raison que l'ensemble des régions françaises sont concernées, qu'elles fassent ou non l'objet d'un mouvement de rapprochement.

---

## Avec la fusion des régions, il s'agit de donner une dimension plus stratégique à la réflexion sur les identités économiques des territoires en regroupant les forces et en étant plus visible.

Si la perspective à moyen et à long terme est bien d'inventer et de construire les régions et territoires de demain, il s'agit dans l'immédiat de faire de la carte d'une France métropolitaine à 13 régions une réalité, et ce dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Deux séquences de travail distinctes mais complémentaires se présentent aux décideurs régionaux : une première séquence consacrée au projet de fusion en lui-même et une seconde qui doit être centrée sur une projection à plus long terme des orientations régionales. Considérer que ces deux temps sont distincts est une manière de ne pas limiter le projet régional au seul projet de fusion. Les articuler finement ces deux temps est un moyen de créer des conditions favorables à la mise en œuvre des politiques publiques régionales, dès la période « transitoire » de gestion du projet de fusion.

1. La première séquence, qui a déjà démarré au sein de la plupart des futures régions, porte sur la préparation et l'ingénierie globale de la fusion. Elle est centrée sur des problématiques institutionnelles et organisationnelles, mais pose naturellement des questions sur les modalités d'exercice des politiques publiques. La dimension humaine est au cœur de ces travaux et sera une des principales clés du succès des fusions.

Pour répondre aux enjeux liés à la mise en œuvre opérationnelle de la fusion, plusieurs questions se posent aux régions :

- Comment faire de l'année 2015 et du premier semestre 2016 une phase de transition utile dans la préparation du rapprochement des régions ?
- Comment sécuriser la communication et la conduite du changement, facteurs clés de succès des projets de rapprochement ?
- Sur quels principes s'appuyer pour harmoniser et améliorer le fonctionnement et l'organisation des services ?

2. En parallèle de ces premiers travaux sur la mise en œuvre opérationnelle de la fusion, les régions vont devoir s'interroger dans une logique plus « prospective » sur les orientations quant aux politiques publiques, mais aussi et c'est moins habituel sur le sens, le positionnement et l'identité de la nouvelle région. Cette réflexion est centrale à la fois dans la relation aux usagers (administration régionale), dans la relation aux agents (région en tant qu'employeur) et dans la relation à l'environnement de la région (autres régions françaises et européennes, partenaires institutionnels, Etat, Union européenne, etc.). Nous identifions plusieurs questions structurantes autour de cette problématique :

- Comment installer et promouvoir une identité territoriale commune, partagée et porteuse de valeur pour chaque nouvelle région ?
- Comment faire de la fusion des régions une opportunité d'insuffler une dynamique territoriale ambitieuse ?
- Comment s'appuyer sur la fusion pour enclencher la transformation digitale et rénover la relation aux usagers ?

*Le présent document propose le point de vue de Deloitte sur les questions clés qui se posent aux régions dans le cadre des projets de rapprochement, ainsi que des éclairages et convictions sur les différentes thématiques abordées ci-dessus.*

*Nos travaux s'appuient sur :*

- *les expériences de nos équipes, acquises dans des contextes publics et privés répondant à des problématiques similaires. Nous avons également réalisé des observations et analyses de projets de fusion français, dans l'optique d'en tirer des enseignements et bonnes pratiques ;*
- *une campagne d'entretiens avec une trentaine d'acteurs des territoires (collectivités, acteurs économiques, de l'enseignement, de l'emploi et de la formation professionnelle, etc.) pour recueillir leur perception du rapprochement des régions et qui vient étayer nos propos.*

# Comment faire de l'année 2015 et du premier semestre 2016 une phase de transition utile dans la préparation du rapprochement des régions ?

## Eléments de contexte

La question du pilotage, et donc du lancement du projet de fusion des régions, doit s'envisager au regard des incertitudes qui existent à ce stade de la réflexion :

- incertitudes relatives aux équipes qui devront porter ce projet d'abord, tant du côté des élus que des services, dans la mesure où les élections régionales auront lieu en décembre 2015, quelques jours avant le rapprochement effectif ;
- incertitudes liées au contexte législatif ensuite, lequel aura des incidences sur les compétences des collectivités ;
- incertitudes sur l'organisation territoriale des futures régions (lieux des capitales régionales notamment) ;
- incertitudes sur le plan de la déclinaison et les modalités d'exercice des compétences enfin.

Le rapprochement de 2 ou 3 régions entre elles constitue un projet d'envergure qui doit se préparer en amont, pour faciliter la transition qui s'opérera début 2016. Au-delà d'un enjeu majeur de conduite du changement, il s'agit de se prémunir contre le risque d'une fusion génératrice de coûts induits par le nivellement par le haut des politiques et des organisations.

Les équipes en place en 2015 sont confrontées à plusieurs enjeux :

- Comment utiliser l'année 2015 et le premier semestre 2016 de façon à faciliter le mouvement de rapprochement des organisations, des modes de fonctionnement ?
- Comment aborder 2015 pour à la fois prendre le devenir de la collectivité en main et formuler des propositions, sans préjuger des décisions et choix qui seront pris par la future assemblée ?
- Comment, dans un contexte de forte incertitude sur les modalités opérationnelles, entreprendre des travaux qui, dès 2015, permettront de faciliter la convergence des organisations ?
- De quelle manière, selon quelles modalités et dans quels objectifs impliquer les cadres dans une réflexion prospective dès 2015 ?

Ces questions devront être abordées de manière à assurer la continuité du service pendant une période transitoire avant l'atteinte d'une cible sur le plan des modes de fonctionnement et de l'organisation.

## Nos convictions

Nos expériences, les retours de nos clients et les données disponibles sur des projets de transformation portant sur des problématiques similaires à celles posées par le rapprochement des régions nous permettent de dégager plusieurs enseignements sur la préparation de la fusion sur l'année 2015 et le premier semestre 2016.

1. Dans la préparation de la fusion, il s'agit de faire la part des choses entre les sujets incontournables à sécuriser d'ici à la fin de l'année (ex : premiers travaux budgétaires) ou le premier semestre 2016, et les travaux qui pourront être conduits à partir de mi-2016. S'agissant de la période ouverte et compte tenu des incertitudes existantes, les travaux auront plus pour vocation d'imaginer le champ des évolutions possibles et leurs impacts que de figer une cible.
2. Les travaux d'état des lieux et d'analyse d'écart sur trois dimensions (mise en œuvre des politiques publiques, pratiques et organisation, ressources humaines) doivent permettre de clarifier l'existant pour faciliter les réflexions sur la cible.
3. Pour leur permettre d'être force de proposition sur le devenir de l'administration régionale, de peser sur leur évolution et de faire émerger les meilleures pratiques, il est essentiel d'impliquer les cadres des régions qui se rapprochent dans la réflexion et l'élaboration de principes d'organisation cible.

---

« Les contraintes budgétaires actuelles invitent à revisiter les politiques et à faire des choix (renoncer, poursuivre, renforcer). L'exercice est d'autant plus compliqué quand vient se superposer à ce travail un changement de périmètre géographique . »

### Éléments de méthodologie et de retours d'expérience

1. Dans la perspective de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la préparation de l'exercice budgétaire est une priorité pour les administrations régionales. Si les orientations concernant les politiques publiques ne sont pas connues à ce jour et ne le seront que progressivement après le renouvellement des assemblées, il s'agit pour les administrations régionales de travailler, en matière financière et budgétaire, sur les modalités opérationnelles qui vont faciliter la construction du budget 2016, une fois la nouvelle assemblée en place. A court terme, l'enjeu est d'avoir une vision claire des pratiques, procédures/processus et outils à l'appui de la construction du budget :
  - a. Quelles sont les procédures permettant l'établissement du budget dans chaque région ? Selon quel calendrier ? Avec quelle implication des acteurs ?
  - b. Quels sont les outils informatiques utilisés ? Comment ces outils interviennent-ils dans les procédures et pratiques ?

Une cartographie des procédures et des outils visant à permettre la construction budgétaire pourra être construite à travers des ateliers de travail impliquant les acteurs opérationnels concernés des différentes régions se rapprochant (SI, Finances, Directions et services). Dans un second temps, un travail pourra être conduit sur la définition des grands équilibres budgétaires sur la base de l'engagé.

nouvelle région, il conviendra, sur le plan opérationnel de réaliser un recensement et d'en faire l'analyse. La réalisation de cette cartographie permettrait non seulement d'appréhender les engagements en cours pour mettre en œuvre une communication aux contractants, mais également de préparer les travaux d'harmonisation et de rationalisation dans la perspective de la nouvelle région. C'est également un moyen opérationnel efficace permettant une réassurance des tiers (usagers bénéficiaires, fournisseurs, etc.).

3. Par la loi, l'ensemble des régions disposent des mêmes compétences, mais le principe de libre administration confère à chacune d'entre elles une autonomie administrative qui se traduit par :
  - des pouvoirs de décision propres et indépendants du pouvoir central ;
  - une indépendance organique ;
  - une autonomie en matière financière, en matière de recrutement et dans la gestion du personnel.

S'appuyant sur ce principe, les régions ont développé des modes d'organisation spécifiques répondant à des modalités d'exercice de leurs compétences sur un territoire qui leur est propre. Pour ce faire, chaque région a mis en œuvre ses propres pratiques et outils. De la même manière, des cultures de management propres à chaque région se sont également installées dans les organisations.

Dans la perspective de la fusion des régions, des travaux d'état des lieux et d'analyse des écarts doivent être conduits en 2015 à trois niveaux différents :

- Les modalités d'exercice des compétences : quelles sont les modalités de mise en œuvre de chaque politique publique ? Selon quels principes d'organisation (notamment territoriale) ? A titre d'illustration, et s'agissant du développement économique, la région a-t-elle opté pour un appui davantage centré sur des problématiques sectorielles (ex : tourisme, économie numérique, etc.) ou sur des problématiques « fonctionnelles » (ex : appui à l'innovation et à la recherche, appui au développement international, etc.). La région a-t-elle ou non défini une S3 ? Comment les orientations stratégiques sont-elles définies en matière de développement économique ? Quelles sont les interactions opérationnelles avec les autres compétences de la région (avec l'emploi, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur...)?

---

## « Nous allons adopter une organisation qui est calée sur celle des régions : cela devrait faciliter les collaborations. »

2. Un état des lieux de la dimension contractuelle, notamment vis-à-vis des tiers (usagers bénéficiaires, fournisseurs, etc.) est un autre élément important des travaux pour les administrations régionales en 2015. L'objectif est d'assurer la continuité des services et des contrats de tous types (ex : contrats fournisseurs, DSP, etc.) dans un contexte où les régions, dans leur forme actuelle, n'auront plus d'existence juridique au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Si le code des collectivités territoriales prévoit un mécanisme de transfert des contrats vers la



## Retour d'expérience

Les trois universités « historiques » de Strasbourg et de l'IUFM ont fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour former l'Université unique de Strasbourg. Cette fusion a été conduite dans un calendrier concomitant au passage à l'autonomie des universités, prévue dans le cadre de la loi LRU et en parallèle de l'Opération Campus. L'Université unique de Strasbourg compte, post-fusion, 40 000 étudiants et plus de 6 000 agents répartis dans les services centraux et dans les 32 composantes de l'établissement.

Plusieurs enseignements ressortent de cette fusion :

- dans le pilotage du projet, une approche par les risques permet de sécuriser et d'anticiper les points majeurs à prendre en compte avant le jour J de création de la nouvelle organisation ;
- dans l'analyse des écarts en matière d'organisation et de conception de l'organigramme, une démarche de benchmarking permet de sortir du cadre strict de l'organisation et d'ouvrir la réflexion ;
- l'implication des cadres est essentielle dans la définition des scénarios d'organisation, notamment dans une logique d'appropriation ;
- l'élaboration d'une simple cible organisationnelle ne suffit pas. Elle doit être complétée d'une trajectoire structurée autour de grands paliers ;
- dans la gestion d'une organisation d'une telle envergure, les fonctions support sont au cœur de la transformation.



---

## « Les régions devront faire en sorte de faire rayonner les métropoles sur l'ensemble de leur territoire dans une logique d'équilibre. »

Quel est le niveau de territorialisation de l'action en matière de développement économique ?

- Les principes d'organisations, notamment des fonctions support, dont les modalités peuvent être très variables d'une région à l'autre, à la fois en termes de rôles et de missions mais également en matière de dimensionnement. Pour être abordée de manière utile dans la définition de l'organisation cible, la question des fonctions support doit être envisagée à l'échelle des processus métiers. Une approche par les processus permet en effet de dresser un état des lieux factuel des pratiques observées entre différentes régions sans préjuger des organisations et des structures : en travaillant sur les processus, on travaille sur « les modes de faire ».

La problématique des fonctions support devra en particulier permettre de mettre en évidence la question de la centralisation (ex : les fonctions

support sont-elles intégralement centralisées à l'échelle de la région ou des services support décentralisés sont-ils présents dans les directions « métiers » ?).

A titre d'illustration, les régions ont adopté des principes d'organisation différents en matière de gestion des formations sanitaires et sociales. Ces principes ont des incidences sur les organisations mais également sur les compétences des agents. Alors que certaines régions ont mis en place des services/pôles dédiés à la gestion des formations sanitaires et sociales de bout en bout (autorisations, agrément, suivi pédagogique, gestion financière), d'autres centrent les services/pôles dédiés aux formations sanitaires et sociales sur le volet pédagogique (autorisations, agréments, etc.) et s'appuient sur des services support extérieurs au service/pôle pour le volet financier. Or ces principes d'organisation ont des incidences sur le périmètre d'activité des agents :

- dans le premier cas, les agents gèrent un portefeuille de dossiers de bout en bout, depuis les autorisations jusqu'au contrôle financier ;
- dans le second, les agents gèrent un portefeuille de dossiers plus important mais sur un périmètre fonctionnel plus spécialisé (pédagogique ou financier).



L'approche des principes d'organisation devra être complétée par une analyse au niveau des outils (y compris outils informatiques) pour mettre en évidence les pratiques induites dans chaque région. Au-delà de la réalisation d'une cartographie, ce sont bien les impacts des **outils** sur les processus métiers et sur l'organisation qu'il conviendra d'analyser dès 2015, dans la perspective de la définition d'une cible commune.

- Les **ressources humaines** dont les caractéristiques peuvent être variables d'une région à l'autre tant en termes de rémunération, de conditions de travail, de développement des compétences, d'organisation que de pratiques (en matière d'évaluation par exemple) ou encore de dialogue social. La construction d'un diagnostic fin de l'existant sur le sujet central des ressources humaines est un travail incontournable dès le second semestre 2015 pour faciliter la prise de décision. Dès l'état des lieux, la tentation de limiter la problématique à la « gestion des RH » (dimension administrative) doit s'effacer au profit d'une approche de « management des RH » englobant une dimension plus prospective (prenant en compte le développement des compétences, l'évaluation, etc.). De manière générale, ces travaux devront veiller à prendre en compte les enjeux et attentes de l'ensemble des parties prenantes : agents, encadrement et institution.

Trois axes doivent a minima être intégrés dès 2015 à la réflexion sur l'analyse des écarts entre les régions qui fusionnent :

- Organisation et fonctionnement :
  - Critères de classification des emplois
  - Niveau de déconcentration de la fonction RH/ d'autonomie des directions opérationnelles
  - Cartographie des outils à l'appui du management des ressources humaines
  - Modalités de conduite du dialogue social et des instances représentatives du personnel
- Rémunération et conditions de travail :
  - Temps de travail
  - Niveau de rémunération à postes équivalents
  - Eléments de rémunération variables dont régime indemnitaire
  - Avantages sociaux
- Développement des compétences et management :
  - Politique et processus de formation et de développement des compétences
  - Politique et processus d'évaluation des agents

- Evaluation des agents (détermination des objectifs, définition des missions et évaluations)
- Caractérisation de la culture managériale
- Rôle des encadrants

4. En 2015, et une fois conduites les premières analyses d'écarts quant à l'organisation, aux modes d'exercice des compétences et aux outils, un temps de projection pourra être conduit avec les cadres des régions qui fusionnent. L'objectif est de partager une vision commune de l'existant et de formuler des propositions de scénarios quant aux modalités cibles d'exercice des compétences et des choix d'organisation. Il s'agit, dans le cadre de ce type d'exercices, d'accélérer la réflexion et de permettre une projection dans un fonctionnement cible.

Deux temps de séminaires rassemblant des cadres des régions qui fusionnent (niveau Direction générale, Direction et Direction adjointe par exemple) permettraient, en l'espace de 3 à 4 sessions de travail collectif, de proposer :

- a. des principes d'organisation pour la cible ;
- b. des scénarios de mise en œuvre de quelques processus métiers clés (par compétences par exemple) ;
- c. des scénarios d'organisation pour la cible et leur déclinaison opérationnelle (y compris territorialisation, rôle des fonctions support, etc.).

Dans un mode « open source », les temps de travail collaboratifs entre les cadres des régions doivent répondre à trois principes :

- Il s'agit d'abord d'adopter une posture de travail visant à envisager la nouvelle région à travers l'écoute et la formalisation de « la voix de l'utilisateur ». L'orientation usager (partir du cas concret de l'utilisateur dans la déclinaison des modes d'exercice des compétences) doit être la base de réflexion commune.
- D'un point de vue humain, l'implication des cadres et la volonté de recueillir « la voix des agents » est fondamentale dans les projets de fusion des régions. A travers des séminaires de travail en commun, il s'agira d'alimenter les réflexions et scénarios de définition des organisations cibles à la lumière des préoccupations et réalités du terrain.
- Enfin, ces travaux devront être conduits dans l'optique d'alimenter, voire orienter les ambitions majeures des assemblées à travers un prisme opérationnel.



# Comment sécuriser la communication et la conduite du changement, facteurs clés de succès des projets de rapprochement ?

## Éléments de contexte

A la faveur des actes de décentralisation successifs, l'administration régionale, en tant qu'organisation, regroupe aujourd'hui un ensemble d'agents aux métiers, missions et activités très différents. Au sein du siège de la région, d'abord, à travers les agents qui interviennent sur la mise en œuvre des différentes politiques publiques du domaine des régions sur différents niveaux de responsabilité. A titre d'illustration, la fonction publique territoriale compte une cinquantaine de cadres d'emploi sur une dizaine de filières (dont une quarantaine de cadres d'emploi éligibles aux régions). Les régions comptent également des agents techniciens ouvriers spécialisés (TOS) qui représentent en moyenne près de 70% des effectifs des régions au niveau national et qui ne sont pas localisés dans les locaux « administratifs » des régions.

La diversité des populations d'agents (à la fois en termes de qualification et de domaine fonctionnel) est donc une caractéristique importante de l'organisation de l'administration régionale. Une dimension temporelle/historique s'ajoute à cette caractéristique, dans la mesure où les agents peuvent « s'identifier » à un acte de décentralisation.

Ces éléments sont accentués dans la perspective des évolutions à venir dans le cadre du rapprochement des régions qui pourrait également introduire un sentiment d'appartenance « géographique » pour les agents (ex : historique de telle ou telle région).

Cette diversité des populations présente un défi majeur pour les dirigeants des régions qui doivent non seulement accompagner le changement dans une logique managériale vers les nouvelles régions, mais également installer une culture commune dans laquelle tous les agents peuvent se retrouver. Plusieurs questions structurantes se posent :

- Comment s'adresser/communiquer à l'ensemble des agents des régions ?
- Comment donner du sens et faciliter l'acceptation par les agents d'un nouveau changement d'organisation ?
- Comment installer une dynamique et créer les conditions d'émergence d'une culture commune au sein de la nouvelle administration régionale ?
- Comment bâtir des projets de services fédérateurs et porteurs de sens ?

## Nos convictions

Nos expériences, les retours de nos clients et les données disponibles sur des projets de transformation portant sur des problématiques proches des régions nous permettent de dégager plusieurs enseignements en matière de conduite du changement.

1. Les projets de rapprochement des régions doivent être considérés comme des projets ayant un impact sur l'ensemble des agents (y compris ceux pour lesquels les changements anticipés sont faibles).
2. Au-delà des agents, les régions devront communiquer sur le changement dans leur écosystème : institutions, satellites, partenaires et usagers.
3. La conduite du changement devra être propre à chaque population d'agents concernée.
4. Les premières actions de conduite du changement centrées sur la sensibilisation et la communication doivent être menées le plus en amont possible.

---

« Le rapprochement des régions, associé à la perte de la clause de compétence générale pour les régions et les départements, constitue une bonne opportunité pour développer les relations et améliorer la coordination entre région et départements. »

### Éléments de méthodologie et de retours d'expérience

L'expérience de notre équipe dans des contextes similaires nous conduit à considérer plusieurs étapes clés pour les projets de rapprochement des régions en matière de communication et de conduite du changement.

1. Dans un premier temps, une **phase d'écoute** des agents (voire d'acteurs externes à l'administration régionale) est nécessaire à la bonne compréhension de la perception, des craintes, des opportunités et des attentes. Cette démarche d'écoute a un double intérêt :
  - elle permet d'abord une forme de consultation des agents qui, de facto, sont impliqués dans la démarche ;
  - elle donne des clés de compréhension aux cadres dirigeants des régions qui peuvent concevoir et ajuster en conséquence des actions de conduite du changement.

---

« Avec les nouvelles délimitations des régions, nos interlocuteurs vont changer d'échelle, ce qui donne toute son importance au fait de trouver la bonne articulation entre nos organisations sur le territoire. »

2. Il s'agit, dans un second temps, et sur la base des écoutes réalisées, d'avoir une vision claire des différentes « populations » concernées par le projet de rapprochement des régions. Partant du principe que tous les agents sont concernés, le but est en effet ici de circonscrire des « populations » partageant une communauté d'enjeux, d'attentes ou de craintes par rapport au rapprochement des régions. Si tous les agents sont concernés, il est essentiel de prendre la mesure du fait qu'ils n'auront pas tous les mêmes besoins en matière de conduite du changement. A titre d'illustration, le rapprochement des régions va, sans aucun doute, conduire à la refonte de certaines équipes et organisations, alors que d'autres agents

(TOS par exemple) vont voir un impact plus modéré sur leur activité au quotidien. Pour autant, le besoin en conduite du changement existe pour ces deux populations : il conviendra d'adapter les actions aux différents besoins.

3. Une fois les populations d'agents constituées, une analyse des impacts du projet de rapprochement (analyse *a priori*) est souhaitable. Cette étape de travail consiste à conduire une analyse des changements induits par le projet de rapprochement des régions selon des grandes catégories, et ce pour chaque population. On entend, par catégories de changement, des éléments tels que les changements :
  - de **métier** : ex : évolution du métier des agents (périmètre d'intervention élargi à une « grande région ») ;
  - d'**outils** : changement d'outil informatique au profit de celui d'une autre région ou d'un outil mutualisé ;
  - d'**organisation** : ex : changement de hiérarchie ou de management ;
  - de **culture** : équipe constituée d'agents travaillant sur plusieurs sites et sur un territoire vaste, héritage des cultures de plusieurs organisations ou de plusieurs vagues de décentralisation.

Une fois de plus, l'enjeu est d'adapter des actions de communication et de conduite du changement aux problématiques de chaque population.

4. Une fois l'état des lieux des populations et des impacts clarifiés, l'objectif est de concevoir et d'adapter des actions de conduite du changement. Un dispositif de baromètre (enquête administrée à une fréquence régulière auprès d'un panel d'agents) permet de suivre et de piloter l'impact des actions de conduite du changement.

## Retour d'expérience

Un département français a mis en place une démarche d'écoute dans le cadre d'un projet d'optimisation des services au regard du développement durable. Cette enquête, administrée par un outil en ligne et complétée par des entretiens téléphoniques, ou physiques pour les agents sur le terrain, a permis de recueillir environ 450 réponses sur un total de 1 200 agents sondés. Des questions qualitatives et quantitatives ont permis de dégager des grandes tendances et, in fine, de concevoir des actions. La quasi-unanimité des retours étaient positifs et constructifs. Une des clés de succès des enquêtes réside dans la promesse faite aux agents sondés : il s'agit d'être clair sur les prochaines étapes et sur l'exploitation des résultats (ce qui implique une forme de communication). Cet élément constitue également un point de vigilance car il ne convient pas de générer des attentes supplémentaires à travers l'administration d'une enquête.



## Retour d'expérience

Dans le cadre d'un programme de transformation dans le domaine de la retraite complémentaire, des enjeux forts ont été identifiés en matière de conduite du changement. Pour y répondre, les acteurs du projet se sont d'abord appuyés sur une série d'entretiens qui ont permis de construire un panorama des différentes populations de collaborateurs impactés par le projet (gestionnaires, managers de proximité, clients/usagers, etc.). Une analyse des changements pour chaque population a permis de mettre en évidence les écarts existant entre chaque population en matière d'impacts (passage d'un environnement de travail papier au « tout numérique », dispersion des équipes sur plusieurs sites, dématérialisation de la relation managériale, etc.). Sur cette base, un plan de conduite du changement a été construit autour de 4 axes : communication et sensibilisation, déploiement/gestion du projet, évolution organisationnelle, mise en place d'un réseau de référents/ambassadeurs de la conduite du changement).



333

SNCF

ter  
NORD  
PAS-DE-CALAIS

Zr 24586

# Sur quels principes s'appuyer pour harmoniser et améliorer le fonctionnement et l'organisation des services ?

## Éléments de contexte

Du fait du principe de libre administration, chaque collectivité régionale a progressivement mis en place une organisation et un mode de fonctionnement qui lui sont propres pour exercer les compétences qui lui sont dévolues par la loi.

Or il conviendra, à terme, que le fonctionnement de la nouvelle région s'appuie, dans un domaine d'intervention donné, sur des pratiques cohérentes à l'échelle du nouvel ensemble, quelle que soit l'origine des agents et quelle que soit la zone géographique sur laquelle elle est appelée à intervenir.

Comment, dès lors, opter pour le schéma de fonctionnement le plus pertinent sans verser dans une approche dogmatique, qui se bornerait soit à étendre le mode d'organisation et de fonctionnement de l'une des régions au nouvel ensemble, soit à s'installer dans une phase transitoire freinant toute dynamique et sans véritable ligne directrice ?

Une phase d'état des lieux aura permis d'identifier les organisations, pratiques, processus en vigueur dans les régions appelées à se regrouper, ainsi que les principaux écarts existants.

En parallèle, il paraît essentiel d'avoir mené préalablement, un travail consistant à réinterroger les politiques publiques, afin de mettre pleinement à profit le changement de périmètre :

- Qu'est-ce qui est fait aujourd'hui : moyens mobilisés, bénéficiaires, résultats ?
- Quels sont les besoins et les attentes collectives ?
- Convient-il de continuer ainsi : maintien de la mission, objectifs à revoir ?
- Qui doit le faire : autres acteurs, coopérations à développer... ? Qui doit payer ?
- Comment faire mieux et moins cher ?
- Quels scénarios d'évolution pour obtenir une politique publique plus efficace et moins coûteuse ?

## Nos convictions

1. Aborder dans un premier temps la question sous l'angle des processus (plutôt que sous l'angle de l'organisation) pour s'affranchir des structures et se concentrer sur les pratiques.
2. Positionner l'utilisateur au centre de la réflexion sur le fonctionnement des services en s'interrogeant, par grand domaine d'intervention, sur l'organisation fonctionnelle qui permettrait de fournir la plus grande valeur ajoutée au bénéficiaire, en mettant à profit les leviers technologiques.
3. Consolider et confronter les réflexions par domaine pour définir les principes structurants de l'organisation dans son ensemble, et les décliner.
4. Identifier les inducteurs d'activité pertinents et définir pour chacun les ratios cibles à utiliser (issus de la confrontation de ceux constatés les années précédentes dans chaque région et des évolutions attendues du nouveau mode de faire) afin de dimensionner l'organisation.

---

« Pour mener la fusion, les régions vont avoir besoin d'outils. Il faudra également trouver le bon équilibre, en termes d'organisation et de moyens entre les activités "du siège" et les activités déployées sur le territoire. »

### Éléments de méthodologie et de retours d'expérience

1. A l'exception de quelques compétences facultatives, les compétences exercées par les régions s'inscrivent dans un cadre réglementaire commun à toutes, définissant dans les grandes lignes :
  - Un point de départ de l'intervention régionale, et les éléments d'entrée associés (input/entrants), par ex :
    - un salarié ou un demandeur d'emploi (satisfaisant ou non à un certain nombre de conditions et critères) sollicitant le financement d'une formation ;
    - une demande de subvention de la part d'un organisme intervenant au titre d'une des compétences de la région ;
    - une demande de financement formulée par une entreprise.
  - Un point d'arrivée, et les livrables associés attendus (output/production) :
    - une décision de financement ou non de la formation, et le cas échéant le paiement de celle-ci ;
    - un accord de subventionnement ou non de l'organisme, et le cas échéant le versement de la subvention ;
    - une décision de financement d'une subvention.

---

« Les regroupements effectués ont parfois été davantage pensés dans une logique d'équilibre au niveau national plutôt que construits sur la base de synergies préexistantes. »

Indépendamment des politiques publiques mises en œuvre (niveaux de financement, domaine d'intervention de la collectivité), ce point de départ et ce point d'arrivée sont communs pour l'ensemble des régions amenées à fusionner, sur lesquels nous pensons utile de capitaliser pour définir l'enchaînement optimal des étapes, sans préjuger de l'organisation et des entités qui les prennent en charge. Cet approche par processus permet en effet de réellement se centrer sur les pratiques et le fonctionnement opérationnel des services et ne préjuge pas des politiques publiques qui seront mises en œuvre, une fois l'assemblée régionale renouvelée. Ces travaux peuvent être entrepris dès 2015.

Travailler ainsi permet de favoriser la co-construction d'un processus cible optimal, potentiellement différent des pratiques actuelles, qui constituera par ailleurs une base solide en termes de conduite du changement.

2. A ce stade, il convient de s'interroger sur les dimensions suivantes :
  - **Frontière entre activité cœur de métier et activité support** : quelles étapes du processus concourent à la réalisation de la prestation délivrée à l'utilisateur/bénéficiaire final ? Quelles étapes visent a contrario à permettre la réalisation de la prestation ou à la faciliter sans être directement destinées à l'utilisateur ?
  - **Localisation des bénéficiaires finaux** : quelle valeur ajoutée y a-t-il à être positionné physiquement à leur contact pour une étape donnée du processus, une fois prises en compte les possibilités offertes par la technologie pour réduire les distances (applicatif unique, flux dématérialisés, outils de contact à distance...) ?
  - **Qualification de l'activité cœur de métier** : les étapes du processus relèvent-elles, pour tout ou partie, de la conception, du pilotage, de la coordination ou bien de la mise en œuvre opérationnelle de la politique ?
  - **Qualification de l'activité support, du lien entre activité cœur de métier et activité support** : appréciation du compromis entre nécessaire proximité/réactivité et possible mutualisation/massification.
3. Il s'agira ensuite de consolider et confronter les réflexions par domaine afin de définir les principes structurants de l'organisation dans son ensemble, et de préciser :
  - les missions externalisées et celles gérées en interne ;
  - les missions gérées au niveau du Siège et celles gérées au niveau d'antennes territorialisées. Au-delà des dimensions évoquées précédemment, il conviendra d'ajuster le niveau d'autonomie souhaité pour les antennes territorialisées ;
  - les missions gérées de façon centralisée dans les directions support et celles déconcentrées dans les pôles et directions opérationnels.



## Retour d'expérience

Les Agences régionales de santé ont mené une démarche de territorialisation de leur action à travers la déclinaison des Plans régionaux de santé (PRS) en Plans territoriaux de santé (PTS) et Contrats locaux de santé (CLS). Ce système de déclinaison au bénéfice du « patient final » (personnes âgées, addictives, diabétiques, précaires...) a obligé les Agences à une structuration interne entre les activités pilotées par le siège (expertises métiers) et celles gérées en proximité par les délégations territoriales (animation territoriale). La transversalité nécessaire au plan local - pour éviter le saupoudrage des mesures au bénéfice de la population - a nécessité une meilleure coordination entre les Directions métiers au niveau central. Ces répartitions de rôles sont essentielles dans le cadre de régions plus vastes.

---

## « Les régions devront faire en sorte de faire rayonner les métropoles sur l'ensemble de leur territoire dans une logique d'équilibre. »

4. Enfin, une fois l'organigramme fonctionnel dessiné, pourra débiter l'exercice de dimensionnement :
  - identification, pour l'ensemble des missions de chaque service, des inducteurs d'activité pertinents : quels indicateurs objectifs permettent de quantifier le volume de travail inhérent à leur prise en charge ;
  - calcul, sur la base des données relatives aux années précédant le rapprochement, de ces indicateurs pour chaque région, estimation des évolutions envisageables au regard du nouveau mode de faire et de l'activation des leviers technologiques, et définition de ratios cibles par mission ;
  - dimensionnement des services sur la base des ratios cibles.

Parmi les 22 régions issues des lois de décentralisation, 16 vont donc voir leurs périmètres d'intervention évoluer alors que 6 resteront inchangées. Cependant, la réforme territoriale a pour vocation de rendre plus efficace l'action régionale, discours largement repris par les différents relais de communication nationaux et attendu par l'ensemble des citoyens. Tout l'enjeu pour les 13 nouvelles grandes régions sera de démontrer, par l'action, la réussite de cette transformation au-delà des économies budgétaires, c'est-à-dire la force de ces grandes régions de se mettre au service des habitants et du territoire, l'occasion dans cette période de crise profonde de « raccrocher » les administrés à leurs institutions.

Les 13 grandes régions françaises doivent certes fusionner leur organisation interne dans un premier temps pour assurer le fonctionnement du service public, mais aussi profiter de ce rapprochement pour s'interroger sur le rôle des régions et les attentes des administrés, quarante-trois ans après leur création (*loi n°72-619 du 5 juillet 1972*). Cette réflexion doit permettre de disposer in fine d'un positionnement clair et transparent, décliné dans une trajectoire d'actions reconnues par tous.

Chefs de file (*loi n°2014-58 du 27 janvier 2014*) sur des compétences stratégiques pour l'ensemble des Français (éducation-formation, économie, environnement, mobilité, etc.), les régions sont régulièrement comparées et classées les unes par rapport aux autres sur ces thématiques chères à la population. Les nouveaux élus régionaux devront vraisemblablement de plus en plus répondre aux aspirations des Français et auront pour responsabilité de renforcer les liens entre l'administration et les administrés.

De ces 13 grandes régions, les Français attendent beaucoup : une organisation plus efficace et efficiente, mais surtout une trajectoire pour « être accompagné », « éduquer les générations de demain », « vivre mieux », « exister au niveau européen », « développer et préserver ». Sur ce thème, la notion d'« usager », qui se rapporte à une dimension plus administrative, fait place à la notion d'« habitant » d'un territoire qui introduit une dimension plus personnelle (faisant appel au sentiment d'appartenance, à l'identité, etc.).

Pour répondre à ces défis, les élus des grandes régions devront rapidement se construire une « image ambitieuse » reposant sur 2 leviers, l'« identité » et l'« attractivité ». Ces deux axes différents mais inséparables ont pour objectifs :

- de développer une « appartenance régionale » commune auprès des habitants (identité) ;
- de créer une « dynamique territoriale » ambitieuse et partagée au service de l'ensemble de leurs concitoyens (attractivité/compétitivité).

## Retour d'expérience

11 régions françaises ont formé en 2012 un groupement de commande visant à mutualiser la conception, l'acquisition et la mise en œuvre d'une solution de gestion des formations sanitaires et sociales. Cette démarche impliquait de trouver un socle commun en termes fonctionnels pour disposer d'une solution unique qui ne soit pas une superposition de 11 solutions. L'enjeu pour les 11 régions était de taille, compte tenu des écarts existants en matière d'organisation et de pratiques : existence ou non de dispositifs de contrôle des subventions, modalités de détermination des financements, modalités et calendriers d'ajustement des financements, organisation des équipes financières et pédagogiques au sein des régions etc. Pour aboutir à un socle fonctionnel commun, les régions ont entrepris de démarrer les travaux par une approche des grandes activités ou processus qui caractérisent la gestion des formations sanitaires et sociales (autorisation des organismes, agrément des directeurs, financement, etc.). Sur cette base, les 11 régions ont conçu des macro-processus et référentiels communs (indicateurs et tableau de bord, référentiels financiers, etc.) dans une logique collaborative. Plutôt que de chercher à mettre en évidence des spécificités, les régions ont réellement construit une vision commune de l'activité de gestion des formations sanitaires et sociales. Cette approche s'est appuyée sur la mise en évidence de macro-processus et de pratiques cibles sans prendre en compte l'existant (organisations, pratiques et spécificités).





# Comment installer et promouvoir une identité territoriale commune, partagée et porteuse de valeur pour chaque nouvelle région ?

## Éléments de contexte

Si les nouvelles 13 grandes régions interpellent par leur taille, l'importance de leur population ou font débat sur des fondements culturels, territoriaux ou historiques, elles partagent la vocation de répondre à plusieurs défis :

- une concurrence territoriale soutenue au niveau national mais également européen, impliquant une compétitivité à affermir ;
- une mobilité accrue des individus, supposant une attractivité à renforcer ;
- un rayonnement identifié, appelant un marketing territorial à inventer ;
- un accès aux données facilité, accélérant la diffusion des toutes les informations ;
- une multipolarisation urbaine densifiée au sein des grandes régions, nécessitant une coopération élargie ;
- une métropolisation renforcée au sein des grandes régions, appelant à un nouvel équilibre territorial.

Si le mouvement de réforme est partagé par l'ensemble des collectivités, les réalités territoriales relèvent de caractéristiques propres à chaque région (superficie, poids démographique, environnement, activités socioéconomiques, etc.). Ces réalités territoriales résultent généralement d'une perception subjective de la population, parfois liée à l'histoire. A contrario, la région peut être vue comme une simple « division administrative » déconnectée de toute réalité vécue. L'élargissement des périmètres peut renforcer le sentiment de repli communautaire local sur la région « historique » au détriment d'une adhésion à un projet régional de plus grande envergure.

Pour s'installer durablement dans le paysage, déployer leurs actions en faveur du territoire et de ses habitants et marquer leur empreinte, les nouvelles régions vont devoir s'appuyer sur une « identité », territoriale qui fait leur spécificité, les positionne sur des valeurs et façonne leur « existence ».

## Nos convictions

La recomposition territoriale rend nécessaire une réflexion sur les éléments constitutifs de l'identité des nouveaux ensembles régionaux. Trois éléments peuvent contribuer à cette réflexion :

1. Une organisation administrative régionale moderne, lisible, simple, efficace et disposant de procédures et outils innovants, dans une posture de facilitateur au service des habitants et des projets (notion d'« utilité »).
2. Un accompagnement quotidien auprès des citoyens et des entreprises dans des projets de développement de leur région, des réponses à leurs questionnements, des actions compréhensibles et bénéfiques pour tous (notion de « proximité »).
3. Le sentiment d'appartenance à un territoire/un projet se construit sur des réalisations concrètes, en lien avec les interlocuteurs et partenaires, pour développer une fierté régionale autour de succès collectifs à fort rayonnement (notion de « succès »).

*La tentation de privilégier une communication autour des projets de fusion (logique de court terme) doit s'effacer au profit d'une réflexion de fond sur l'identité territoriale sur le long terme.*

Cette identité territoriale est de nature à alimenter et soutenir l'approche de marketing territorial des régions visant à développer leur rayonnement. Si la dimension marketing est structurante, la réflexion de chaque région devra toutefois aller au-delà de la simple création d'une « marque » territoriale. Il s'agit en effet de mieux installer les nouvelles régions dans leur environnement, en améliorant leur visibilité auprès de l'ensemble de leurs interlocuteurs et partenaires. Il faudra également faciliter l'émergence d'une culture commune et développer le sentiment d'appartenance des agents de la future collectivité.

Dans l'approche, il conviendra pour les régions d'avoir une vision claire des forces et faiblesses du territoire, tout en les mettant en perspective des opportunités et menaces. Cette analyse ne devra pas être conduite au seul sujet du territoire dans l'absolu, mais au regard de ce que le territoire apporte aux habitants et partenaires.

### Éléments de méthodologie et de retours d'expérience

L'identité territoriale de la nouvelle région ne peut être le résultat de la simple juxtaposition ou de la synthèse des éléments d'identité des régions qui la composent. Elle nécessite en effet de remonter aux racines – « qu'elles soient matérielles ou spirituelles, réelles ou virtuelles, concrètes ou symboliques » - du territoire constitué par le nouvel ensemble, de déterminer les valeurs qui lui sont propres et qui embrassent l'ensemble des éléments qui la composent.

Il appartiendra ainsi à chaque région de puiser parmi les multiples composantes identitaires potentielles (histoire, patrimoine, caractéristiques naturelles, géographiques ou démographiques, traditions, histoire économique et industrielle, événements, symboles, produits) celles qui font sens pour elle, pour se dessiner une identité. Cette identité régionale se forgera avec une trajectoire ambitieuse vers ce que la région veut être, une mobilisation de l'ensemble des habitants et des partenaires autour de projets et d'échanges, et se concrétisera au fil de réalisations.

En complément des recherches documentaires, analyses de données, questionnaires quantitatifs et qualitatifs, groupes de réflexion collective, nous préconisons d'amorcer cette réflexion par une large consultation citoyenne, dès début 2016, de façon à capter la réalité terrain dans sa plus grande diversité, à favoriser les échanges internes du territoire, à s'appuyer sur la créativité des partenaires/acteurs du territoire et à les rendre acteurs du changement.

De façon pratique, compte tenu de la largeur du spectre de partenaires et d'acteurs à solliciter, et de la volonté de faire émerger des idées innovantes, cette démarche pourrait utilement s'appuyer sur un dialogue citoyen, mené via des outils digitaux, en particulier les réseaux sociaux.

---

« La carte des 13 régions ne devra pas nécessairement être reproduite pour l'ensemble des acteurs locaux (opérateurs, etc.). Il faudra également penser dans une logique extrarégionale et interrégionale. »

# Comment faire de la fusion des régions une opportunité d'insuffler une dynamique territoriale ambitieuse ?

## Eléments de contexte

La modification des périmètres régionaux de 1950, parfois présenté comme un « assemblage de géographes », doit permettre de donner une nouvelle impulsion à l'ensemble du territoire national avec les 13 nouvelles grandes régions disposant chacune d'une dynamique régionale innovante qui s'appuie sur :

- une population à une taille critique ;
- un environnement/cadre de vie agréable ;
- une vie sociale et associative diversifiée ;
- un panel d'activités socioéconomiques multisectorielles :
- des clusters, clubs, pôles structurés ;
- des réseaux, des interconnexions, des lieux d'échanges, des communautés développées ;
- des projets, des formations, des pratiques et des savoir-faire spécifiques et innovants.

Un travail propre à chaque région doit être conduit dans une logique de « spécialisation » pour définir le positionnement stratégique des territoires (y compris dans une démarche de compétition au niveau européen). La notion de spécialisation territoriale est de plus en plus incontournable pour se créer ou confirmer une notoriété territoriale.

« Après la vogue des technopoles dans les années 1980, qui visaient à concentrer du savoir dans un espace où les différents acteurs pouvaient, par la synergie créée, produire un avantage compétitif, [...] il ne suffit plus de concentrer des activités éventuellement venues de l'extérieur mais d'utiliser de manière plus large le patrimoine cognitif construit localement dans l'histoire longue. » *Bernard Pecqueur, Professeur à l'université Joseph-Fourier de Grenoble*

Cette mutation s'illustre notamment à travers les mouvements de spécialisation/clusterisation comme les emblématiques Silicon Valley, clusters catalans, districts industriels italiens, ou encore les Kompetenznetzen allemands, qui en constituent des exemples souvent cités.

Cette spécialisation territoriale ne peut être exclusive, elle doit rassembler l'ensemble des acteurs et mettre en commun l'ensemble des forces, compétences, outils et stratégies, dans la poursuite d'un même objectif : le développement d'un dynamisme territorial compétitif contribuant ainsi directement au rayonnement national.

## Nos convictions

La recomposition territoriale rend nécessaire une réflexion sur les éléments constitutifs de la notoriété des nouveaux ensembles régionaux :

1. Développer une notoriété sur un savoir-faire régional s'appuyant sur des activités économiques phares, dans un concept de « locomotive », et entraînant le développement de l'ensemble des acteurs socioéconomiques du territoire.
2. Dans l'approche, il conviendra pour les régions d'avoir une vision claire des forces et faiblesses socioéconomiques de leur territoire et de les mettre en perspective avec les opportunités et menaces des marchés et demandes de demain. Cette analyse ne pourra être conduite sans l'apport des acteurs socioéconomiques et notamment l'apport d'un CESER (Conseil économique, social et environnemental) renouvelé.
3. Animer et promouvoir les écosystèmes innovants rassemblant l'ensemble des forces vives régionales autour du développement des thématiques phares régionales, pour favoriser l'innovation et l'émergence de projets en croisant l'ensemble des acteurs régionaux de divers horizons (activités économiques, formation, R&D, intégrateurs, etc.).

---

« Il faut doter les régions des moyens leur permettant d'être fortes sur leur territoire mais également à l'international. »

### Éléments de méthodologie et de retours d'expérience

La notoriété de la nouvelle région ne peut simplement s'appuyer sur un héritage industriel historique ou un positionnement décrété. Elle implique en effet une réalité reconnue par tous sur un savoir-faire, une réflexion, un réseau d'acteurs structuré, une innovation permanente anticipant les évolutions des activités, la place d'excellence et de réflexions.

Cette spécialisation implique de rassembler l'ensemble des acteurs du territoire dans une trajectoire commune, n'excluant aucune activité. Exercice complexe mais réussi dans d'autres environnements : l'horlogerie suisse est une des notoriétés qui a su évoluer au fil des siècles et a pu entraîner dans son développement l'ensemble des acteurs économiques du pays. La Silicon Valley a développé une notoriété internationale autour des TIC, mais favorise le développement de nombreuses start-ups sur d'autres activités.

Chaque grande région, vitrine européenne visible, devra fédérer l'ensemble des acteurs socioéconomiques régionaux autour de thématiques innovantes et d'activités d'avenir, afin de construire une dynamique compétitive et attractive pour conquérir une notoriété réelle s'appuyant sur un savoir-faire d'excellence.

Nous préconisons de construire cette réflexion autour d'une des spécificités des instances Régionales : le CESER. Il s'agira de se positionner dans une approche de facilitateur et d'animateur pour capter la réalité terrain dans sa plus grande diversité, et de s'appuyer sur la connaissance des acteurs socioéconomiques du territoire, pour les rendre acteurs du dynamisme régional.

De façon opérationnelle et compte tenu du nombre élevé d'acteurs à impliquer, de la volonté de faire émerger des idées innovantes, cette mobilisation pourrait s'appuyer sur les clubs, pôles, clusters, etc.

La simple déclaration politique d'un positionnement à court terme, sans réalité économique territoriale, sans l'appui des acteurs socio-économiques ou sur des thématiques trop exclusives et/ou sans avenir, doit s'effacer au profit d'une réflexion de fond avec les acteurs pour asseoir une notoriété territoriale sur le long terme.

---

« La nouvelle carte des régions représente une opportunité pour les différents acteurs de penser autrement le développement territorial. »





# Comment s'appuyer sur la fusion pour enclencher la transformation digitale et rénover la relation aux usagers ?

## Éléments de contexte

Avant même le vote de la loi relative à la délimitation des régions, élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, chaque région faisait déjà face à un enjeu de transformation de taille : celui rendu nécessaire par l'avènement progressif mais rapide d'une société numérique. Au cœur de cette *transformation digitale* des régions, se situent les réponses à des trois enjeux majeurs :

- **Rénover la relation à l'usager** (au sens large : citoyens, entreprises, partenaires institutionnels, associations, etc.) en tirant parti des innovations digitales :

Il s'agit tout d'abord pour les régions de parvenir à *individualiser* et à *personnaliser* les relations aux usagers avec lesquels elles interagissent. Cela sous-entend une meilleure exploitation des données permettant de mieux connaître les spécificités et les besoins des usagers en contact avec leur région. Ceci induit également le fait que les régions tirent parti des nouveaux modes d'interaction offerts par le digital (apps, échange en situation de mobilité, fonctionnement en communautés, chats, etc.) pour échanger dans des cadres interactifs, dans une logique de parcours usager, autorisant des boucles courtes et itératives, tout en exploitant la multiplicité des canaux désormais disponibles. Cela renforce naturellement la nécessité de dématérialisation des échanges et des procédures de travail, déjà engagées depuis plusieurs années par les collectivités.

Il semble aujourd'hui raisonnable d'envisager, concrètement et dans un futur proche, une logique de co-construction et de co-production de services publics entre les collectivités et les usagers. Sans remettre en cause les responsabilités réciproques, il s'agit de sortir du schéma historique où l'usager est uniquement un bénéficiaire en attente d'une collectivité « productrice ». Construire des services publics dans une logique de réseau, où chacun contribue de façon pertinente et active à des actions nécessaires au bon fonctionnement du service (par exemple, lorsqu'un usager bénéficie d'une proximité terrain pour remonter de l'information à une région, ou en relayant et ciblant de l'information diffusée par celle-ci, etc.) est au cœur de cette logique.

Cette approche nous semble d'autant plus nécessaire à concrétiser qu'elle constitue un levier de réponse à des mouvements contradictoires caractérisés par :

- les attentes croissantes des usagers (personnalisation, réactivité, proximité, etc.), l'accroissement du champ des compétences et/ou de champ d'intervention géographique des régions, l'outillage numérique rendu nécessaire pour les agents d'une part ;
- les restrictions quant aux moyens humains et financiers d'autre part.

- **Tirer parti des données auxquelles elles ont accès** à leur niveau ou au travers de leur écosystème. En effet, les régions, à condition de se doter d'une *gouvernance des données et des outils technologiques adéquats* (Analytics), peuvent utiliser les données à leur disposition pour répondre à l'exigence accrue de transparence et de lisibilité de l'action publique. Or cette lisibilité peut jouer un rôle clé dans la valorisation de l'action des régions qui n'existent pas aujourd'hui. C'est un levier pour asseoir le rôle et l'identité de chacune des futures régions.

Une meilleure utilisation des données par les régions peut en effet leur permettre *de mieux cibler, de rationaliser, de rendre plus efficiente leur action* à partir d'une connaissance plus fine de la dynamique et des spécificités de leur territoire.

Mais la région, en se positionnant de façon opportune dans son écosystème territorial autour des acteurs producteurs et utilisateurs de données (entreprises, pôles de compétitivité et clusters, organismes de formation, enseignement supérieur, etc.), peut aussi *favoriser une valorisation du patrimoine de données du territoire*, en les mettant à disposition de façon adaptée des acteurs économiques et institutionnels, qui pourront par exemple les utiliser pour développer de nouveaux services, marchands ou non, et in fine contribuer à la *valorisation du territoire, à accroître sa visibilité et à renforcer son identité*.

...

- D'autres enjeux relatifs à la transformation digitale des régions sont, cette fois, plus spécifiques à la fusion. En effet, ces mouvements de rapprochement posent des questions de *rationalisation et d'homogénéisation*. Si ces problématiques étaient déjà envisagées sur certains sujets, concernant celui des infrastructures (télécommunications, datacenters, etc.), les fusions viennent à la fois donner un coup d'accélérateur à ces réflexions et les étendre à de nouveaux champs, notamment ceux des services numériques proposés par les régions et de leur organisation interne autour du numérique (fusion de DSI, mutualisation, fonction achat, etc.). La question se posera à l'échelle de chaque région mais également au niveau interrégional. La création de la centrale d'achat informatique EPSILON rassemblant 20 régions illustre l'intérêt des efforts de mutualisation au niveau interrégional.

La fusion des régions constitue, du point de vue de la transformation digitale, une opportunité imposant une réflexion et des décisions organisationnelles. La transformation digitale n'est pas une fin en soi, mais elle doit permettre de faire évoluer les usages, d'améliorer le service rendu aux usagers et au territoire tout en améliorant l'efficacité opérationnelle.

### Éléments de méthodologie et de retours d'expérience

Afin d'adapter ses outils méthodologiques existants, Deloitte a mené une réflexion interne sur les impacts numériques de la fusion des régions. Il s'agissait de proposer un cadre méthodologique permettant d'évaluer a priori les secteurs où le rapprochement des régions était susceptible de générer le plus de synergies, et ceci sous l'angle des compétences.

S'il apparaît que chaque projet est rendu unique de par les spécificités des territoires qui se regroupent, certaines tendances communes de synergies se dessinent<sup>1</sup>.

Ainsi, de façon générale, les services numériques autour des compétences *transport, santé, aménagement du territoire et culture*, semblent porter des promesses de synergies plus forte et plus rapides que celles des autres compétences des régions. Mais il est bien entendu nécessaire d'entrer dans le détail de l'existant des régions, pour chaque segment de compétences, afin de parvenir à prioriser les choix de rationalisation et d'homogénéisation qui doivent être faits. Les illustrations ci-après proviennent des travaux réalisés par Deloitte sur ce sujet.

---

« La fusion va changer la manière dont on porte les sujets en collaboration avec les régions. »

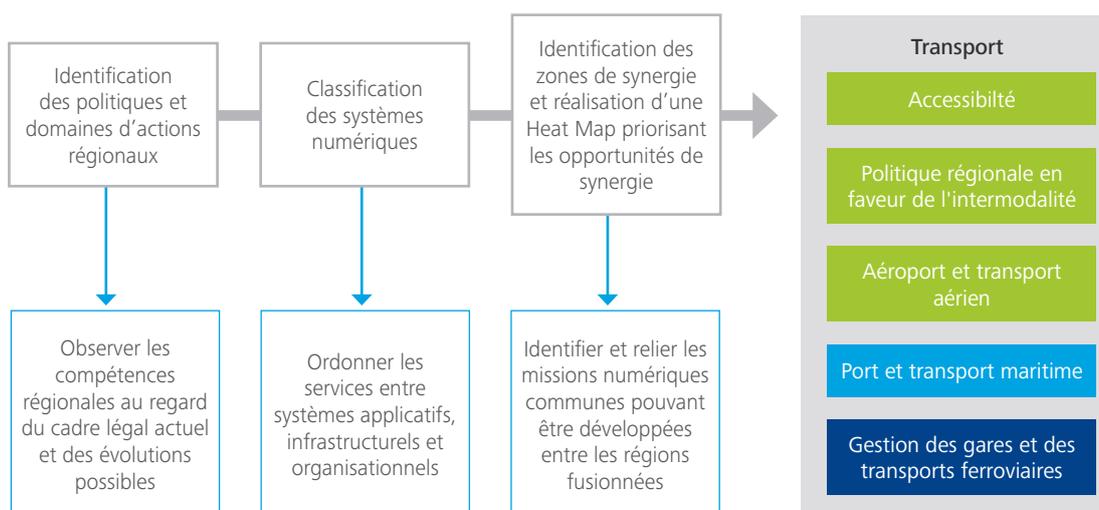
---

<sup>1</sup> une synergie étant définie ici comme une opportunité de mutualisation rapide, soit parce que car les existants en termes de services ou d'infrastructures des régions sont parfaitement complémentaires, soit parce qu'ils sont parfaitement en doublon et peuvent être rationalisés facilement.

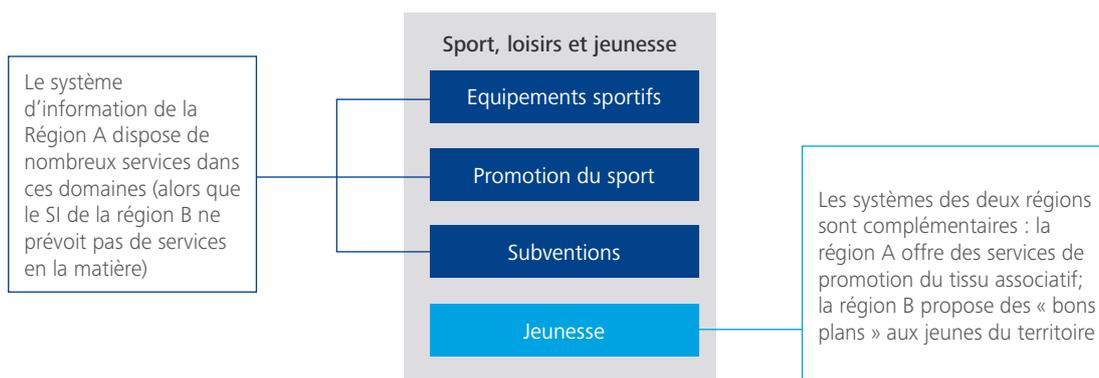
# La démarche méthodologique

**Cibler, observer, qualifier**

Exemples à titre d'illustrations



■ Opportunités de synergies fortes   
 ■ Opportunités de synergies à vérifier/qualifier  
■ Opportunités de synergies faibles



| Domaines d'action               | Education / Formation / Enseignement supérieur       | Transport   | Environnement et énergie  | Culture et patrimoine              |
|---------------------------------|--|---|---|------------------------------------|
| Synergies potentielles fortes   | Accès aux services numériques                        | Développement de services numériques pour les usagers | Sensibilisation aux enjeux environnementaux par le biais du numérique | Education artistique et culturelle |
| Synergies potentielles moyennes | Usages du numérique pour l'insertion professionnelle |   |   |                                    |
| Synergies potentielles faibles  |  | Eco-transport   |   | Numérisation                       |

## Principaux services numériques

### Exemple du transport



#### Mobilité urbaine 1

- Cartes à puces (uniques) qui facilitent le déplacement



#### Données du trafic en temps réel 2

- Sites d'informations consacrés à la mobilité urbaine
- Applications mobiles pour les usagers du TER



#### Infrastructures IT 3

- Modernisation des transports ferroviaires
- Services numériques dédiés aux personnes handicapées

#### Exemple de critères d'évaluation des priorités de consolidation

- Socle technologique des solutions envisagées
- Couverture fonctionnelle et vocation du projet
- Impacts sur les usagers
- Impacts sur le rayonnement de la région
- Réponse à un besoin socio-économique
- Délais de la fusion
- Budget et retour sur investissement









**Deloitte soutient la candidature  
de la France à l'organisation de  
l'Exposition Universelle de 2025**

Deloitte fait référence à un ou plusieurs cabinets membres de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, société de droit anglais (« private company limited by guarantee »), et à son réseau de cabinets membres constitués en entités indépendantes et juridiquement distinctes. Pour en savoir plus sur la structure légale de Deloitte Touche Tohmatsu Limited et de ses cabinets membres, consulter [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about). En France, Deloitte SAS est le cabinet membre de Deloitte Touche Tohmatsu Limited, et les services professionnels sont rendus par ses filiales et ses affiliés.

Deloitte fournit des services professionnels dans les domaines de l'audit, de la fiscalité, du consulting et du financial advisory à ses clients des secteurs public et privé, quel que soit leur domaine d'activité. Fort d'un réseau de firmes membres dans plus de 150 pays, Deloitte allie des compétences de niveau international à un service de grande qualité afin d'aider ses clients à répondre à leurs enjeux les plus complexes. Nos 210 000 professionnels sont animés par un même objectif, faire de Deloitte la référence en matière d'excellence de service.

En France, Deloitte mobilise un ensemble de compétences diversifiées pour répondre aux enjeux de ses clients, de toutes tailles et de tous secteurs – des grandes entreprises multinationales aux microentreprises locales, en passant par les entreprises moyennes. Fort de l'expertise de ses 9 000 collaborateurs et associés, Deloitte en France est un acteur de référence en audit & risk services, consulting, financial advisory, juridique & fiscal et expertise comptable, dans le cadre d'une offre pluridisciplinaire et de principes d'action en phase avec les exigences de notre environnement.

Deloitte  
185, avenue Charles-de-Gaulle - 92524 Neuilly-sur-Seine Cedex

© Juin 2015 Deloitte SAS - Tous droits réservés - Member of Deloitte Touche Tohmatsu Limited  
Studio graphique Neuilly

Document imprimé par une entreprise certifiée