

Réforme de l'administration territoriale de l'Etat RéATE

- Bilan des travaux engagés -

Le bilan des travaux engagés en matière de gestion des ressources humaines liée à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat fait l'objet du présent rapport. Les sujets traités et développés dans ce document sont les suivants :

Etat d'avancement du volet « ressources humaines » de la réorganisation territoriale

- Nomination des préfigureurs dans les directions départementales interministérielles (DDI)
- Présentation du guide méthodologique pour la mise en œuvre de la troisième phase de constitution des DDI
- Déploiement des plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH
- Mise en place des formations à la conduite des entretiens d'affectation
- Bilan d'étape des travaux du groupe interministériel chargé de l'élaboration de la « charte de gestion »

La démarche de transformation RH locale

Etat d'avancement du volet « ressources humaines » de la réorganisation territoriale

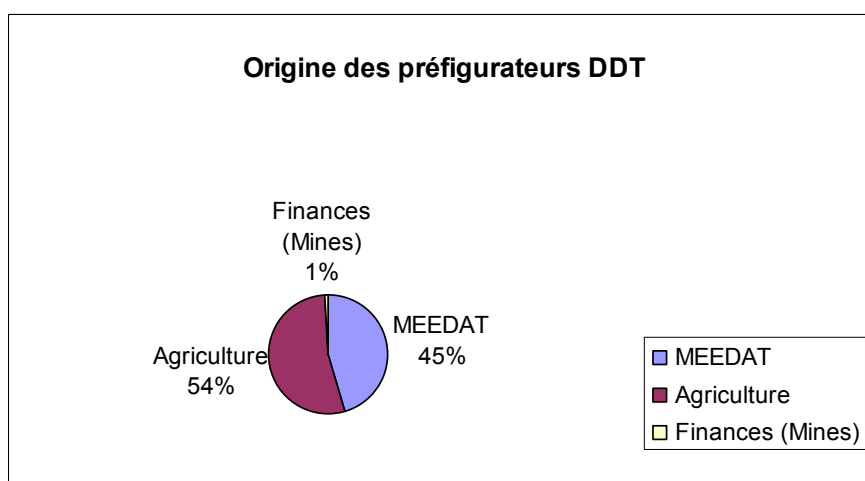
1. Nomination des préfigureurs dans les directions départementales interministérielles (DDI)

218 nouvelles DDI vont être créées dans 88 départements¹:

- 88 directions départementales des territoires
- 46 directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations
- 42 directions départementales de la cohésion sociale
- 42 directions départementales de la protection des populations

1.1 Directions départementales des territoires :

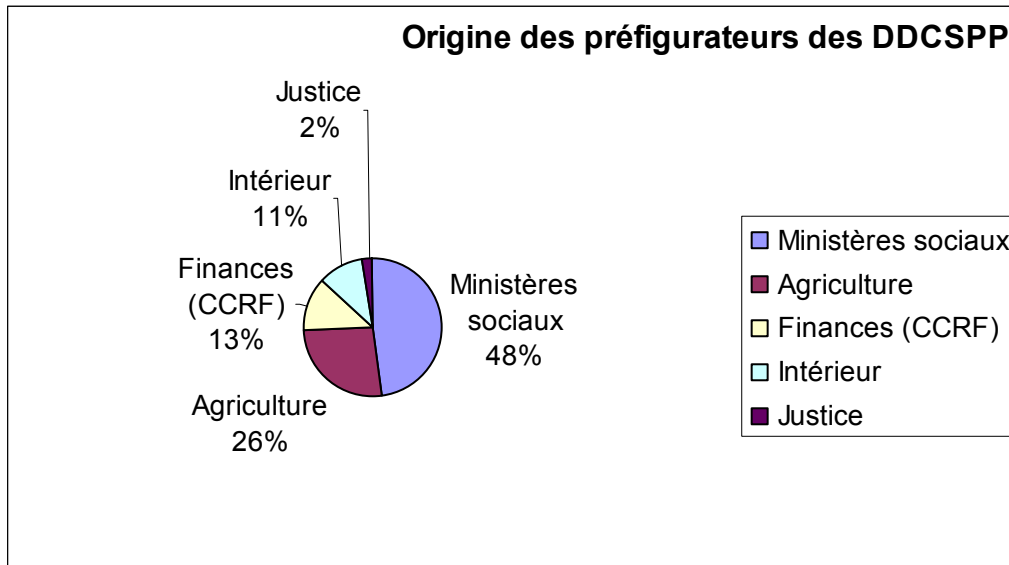
88 DDT vont être créées. Les préfigureurs nommés sont en majorité issus du ministère de l'agriculture (46 issus des DDAF et DDEA, 1 de centrale) et du MEEDDAT (39 issus des DDE et DDEA, 1 des affaires maritimes).



¹ hors Ile-de-France et Outre-mer, ces régions faisant l'objet d'une décision à part, à venir, rapidement pour ce qui concerne l'Ile-de-France, en cohérence de calendrier avec les états généraux de l'outre-mer pour ces collectivités

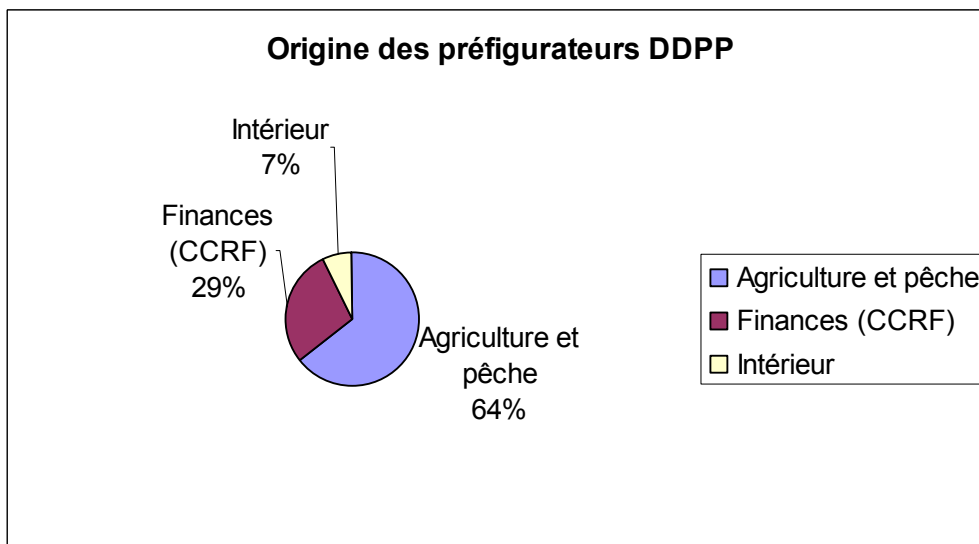
1.2 Directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations

46 DDCSPP vont être créées. Les préfigurateurs nommés sont en majorité issus des ministères sociaux (13 des affaires sanitaires et sociales, 9 du secteur jeunesse et sports), du ministère de l'agriculture (12 des services vétérinaires).



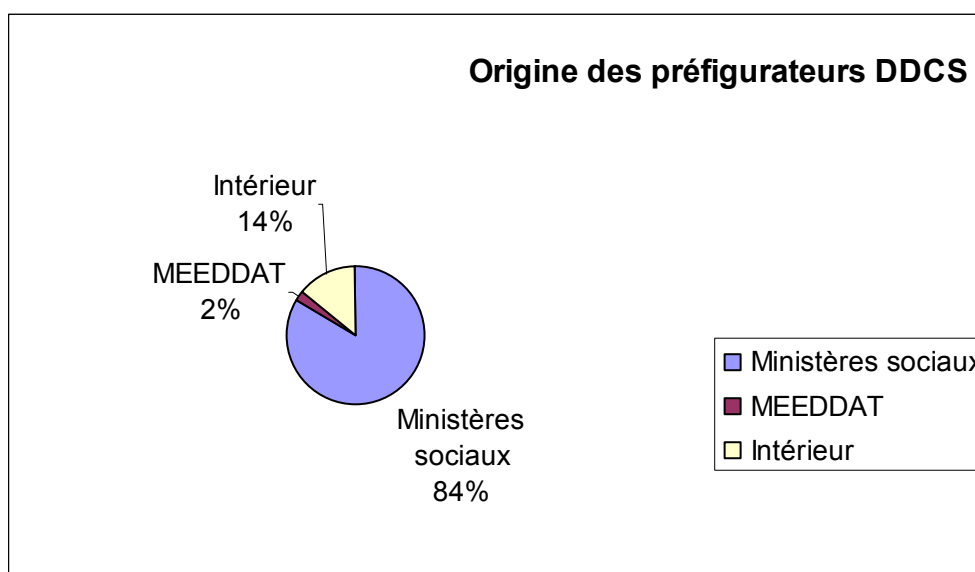
1.3 Directions départementales de la protection des populations (DDPP) :

42 DDPP vont être créées. Les préfigurateurs nommés sont en majorité issus du ministère de l'agriculture (27 dont 26 issus des services vétérinaires), ou du ministère des finances (12 de la concurrence, consommation et répression des fraudes).



1.4 Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)

42 DDCS vont être créées. Les préfigureurs nommés sont en majorité issus des ministères sociaux (20 des affaires sanitaires et sociales, 10 du secteur jeunesse et sports, 5 du secteur travail).



2. Présentation du guide méthodologique pour la mise en œuvre de la troisième phase de constitution des DDI

Un guide relatif à la troisième phase (mai-décembre 2009) de constitution des DDI est en cours de finalisation.

Le guide, centré sur le processus de changement, présente aux préfets et aux préfigurateurs une démarche reposant sur la bonne compréhension par les agents des objectifs de la réforme et sur une connaissance partagée des missions, des métiers et des cultures des diverses composantes des nouvelles directions. Cette démarche prend en compte :

- les orientations stratégiques nationales pour la mise en œuvre des politiques publiques ;
- le désir des agents de connaître le plus rapidement possible leur nouveau cadre de travail et leur positionnement personnel dans la nouvelle organisation ;
- la nécessité de formuler et de faire partager la compréhension du rôle de la future DDI et de la fusion des différents services.

Trois étapes sont décrites par le guide :

- première étape : compréhension de la démarche et lancement du travail sur les missions de la future DDI ;
- deuxième étape : organisation de la future DDI ;
- troisième étape : transition de l'organisation actuelle à celle de la nouvelle DDI.

Le guide rappelle que la démarche de préfiguration doit être conduite en veillant à la qualité du dialogue social, conformément aux orientations de la circulaire du Premier ministre du 27 février 2009. La démarche doit se traduire au final par un organigramme détaillé et par un projet de service.

Le projet de service a pour finalité de fédérer les énergies et initiatives autour des missions stratégiques de la future direction qu'il doit exposer clairement. Son élaboration constitue le fil conducteur de la démarche de préfiguration. Il se compose de deux parties :

- un volet stratégique dans lequel sont décrits les enjeux et les objectifs de la future direction ; ce volet détermine les priorités d'intervention de la future direction sur la base des priorités nationales de politiques publiques définies par les ministres, transmises par les directions régionales, et des spécificités du territoire départemental ;
- un volet opérationnel qui présente les moyens à mettre en œuvre pour répondre à ces enjeux et objectifs (organisation-cible, processus pour y parvenir, principes de fonctionnement applicables à la DDI) ; il traduit l'application des lignes directrices établies par les instances de pilotage nationales de la réforme.

Le processus de mise en place des DDI s'approfondira, en 2010 et en 2011, pour que toute la logique de ces nouveaux services et ses conséquences soient appréhendées et mises en œuvre (immobilier, informatique, gestion budgétaire...) alors que, parallèlement, un certain nombre de chantiers se poursuivront (déploiement de Chorus, création des agences régionales de santé...).

Par ailleurs, le guide rappelle que compte tenu du caractère interministériel de ces nouvelles directions départementales, la démarche de préfiguration de chaque DDI ne peut pas être isolée de celle des autres. Il appartient au préfet, sous l'autorité duquel se déroule l'ensemble du processus de réorganisation de l'administration départementale, de veiller à cette cohérence transversale tout au long de la préfiguration des futures DDI.

En complément des indications figurant dans le guide, des informations, conseils et instructions émanant des structures interministérielles de pilotage national viendront préciser certains aspects techniques de la préfiguration, en fonction des travaux des comités techniques et des groupes de travail nationaux et des enseignements tirés du suivi du processus par l'équipe d'appui interministérielle, en particulier sur les sujets des ressources humaines, des systèmes informatiques, des implantations immobilières, des relations entre le niveau départemental et le niveau régional, de l'organisation des fonctions support...

3. Déploiement des plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH

Le déploiement des 26 plates-formes régionales interministérielles de GRH est en cours. Les services du Premier ministre (SPM) sont chargés de la gestion de l'ensemble des personnels des plates-formes. A ce titre, ils vont percevoir les crédits et les plafonds d'emplois des ministères concernés.

3.1 Recrutement et mise en place des directeurs

L'ensemble des SGAR (hors DOM) a publié sur la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) ainsi que sur les bourses régionales existantes, la fiche de poste de directeur, rédigée par la DGAFP et contextualisée par les SGAR en lien avec les préfets de région.

Les candidats ont été auditionnés dans la plupart des régions ou sont en cours d'audition.

Fin mai, dix régions avaient transmis aux services du Premier ministre (DSAF) la liste classée des candidats sélectionnés :

Alsace ; Aquitaine ; Bourgogne ; Centre ; Haute-Normandie ; Limousin ; Midi-Pyrénées ; Nord-Pas-de-Calais ; Poitou-Charentes ; Rhône-Alpes.

Les nominations effectives interviendront dès la parution du décret de transfert des crédits.

Dès leur nomination, les directeurs seront réunis à la DGAFP sous l'égide de la MIRATE. La DGAFP leur exposera les enjeux et la feuille de route des plates-formes.

Un point régulier sur la réalisation de la feuille de route sera fait à l'occasion d'échanges réguliers et de tenue d'un tableau de bord.

Une lettre électronique d'information sur l'actualité des plates-formes sera adressée régulièrement aux SGAR, aux DRH des ministères et aux directeurs des plates-formes.

Un espace collaboratif sera en outre mis à leur disposition à la rentrée (FAQ, fiches pratiques, textes, bonnes pratiques...) ; des formations et des séminaires de réflexion leur seront proposés.

3.2 Constitution des équipes

A partir des fiches d'emploi diffusées par la DGAFP, le recrutement par le préfet de région (SGAR) de quatre autres membres des équipes des plates-formes est en cours : il s'agit des conseillers mobilité-carrière, des conseillers formation, des conseillers action sociale et environnement professionnel et des chargés des actions de communication et de logistique. Leur recrutement se fait via la BIEP et, si possible, en lien avec les premiers directeurs des plates-formes. Les efforts respectifs des ministères les plus contributeurs devront continuer à être pris en compte dans la clé de répartition de ces recrutements.

Les SGAR transmettront la liste des candidats retenus à la DSAF pour la prise des arrêtés de nomination

Des formations sont d'ores et déjà mises en place par la DGAFP pour les conseillers mobilité-carrière. D'autres modules seront élaborés au fur et à mesure de l'identification des besoins.

Des rencontres régulières seront animées par la DGAFP, aussi bien sur le plan national avec les réseaux constitués (directeurs, conseillers mobilité-carrière ou action sociale) que sur le plan local, à la demande des équipes ou dans le cadre d'expérimentations (transformation RH-RGPP en régions-tests)

Des outils méthodologiques continueront à être développés en fonction des besoins constatés.

3.3 Gouvernance des plates-formes

L'élaboration, avec l'appui d'un consultant (IDRH) et sur la base des enseignements tirés des deux préfigurations, d'une charte de fonctionnement et de gouvernance des plates-formes est en cours. Elle décrira l'organisation et l'activité des plates-formes, notamment en matière d'animation du réseau local interministériel.

Un développement spécifique portera sur la gouvernance avec, notamment, la création d'un conseil de direction, décliné du CAR, qui associera les directeurs des services déconcentrés à l'élaboration des plans GPRH interministériels locaux.

Des conventions régionales-type avec les services pouvant apporter une offre de GRH (centres de valorisation des RH, écoles de formation...) à adapter localement par chacune des plates-formes seront jointes à la charte de fonctionnement.

4. Mise en place des formations à la conduite des entretiens d'affectation

La circulaire du Premier ministre du 27 février 2009 prévoit un dispositif d'entretiens d'affectation pour les agents dont les postes sont supprimés ou reconfigurés². Elle prévoit aussi que les cadres chargés de conduire ces entretiens bénéficieront d'une formation commune.

La MIRATE a demandé aux SGAR de mettre en place cette formation sur la base d'un cahier des charges élaboré par la DGAFP et dans le cadre d'un dispositif interrégional coordonné par les directeurs de la formation continue des Instituts régionaux d'administration. Cette formation sera éligible à l'enveloppe 2009 des crédits "FID" qui ont été déconcentrés par la DGAFP aux préfets de région.

4.1 Cible de l'action de formation

La formation est destinée aux préfigurateurs et aux principaux responsables des futures DDI désignés pour recevoir en entretien les personnes amenées à changer d'affectation.

4.2 Objectifs de la formation

A l'issue de la formation, les participants devront :

- connaître dans son ensemble la nouvelle organisation de l'administration de l'Etat dans leur département, être informés des conséquences précises sur les postes de travail, comprendre les enjeux individuels et collectifs ;
- connaître le cadre de leur intervention : appréhender les conditions pratiques d'exercice de leur mission ainsi que les principes, notamment déontologiques, de la conduite d'entretien ;
- connaître les principales positions statutaires de mobilité (détachement, mise à disposition, position normale d'activité...), les procédures et finalités spécifiques auxquelles elles obéissent.
- savoir conduire un entretien d'affectation
 - o sur le plan de la méthode : préparation, déroulement, conclusion et suites de l'entretien,
 - o sur le plan de la communication interpersonnelle qu'il doit susciter : établissement d'une relation de confiance, facilitation de l'expression de l'agent ;
- être capables d'identifier le profil dominant de l'agent à travers l'écoute de son parcours professionnel et des aspirations qu'il aura exprimées et de proposer ainsi les pistes les plus accessibles pour lui (donc appréhender les concepts d'emploi, de compétence, les techniques de base de l'évaluation) ;
- pouvoir détecter les agents en difficulté ou fragilisés.

4.3 Processus pédagogique

La constitution de l'équipe départementale des chargés des entretiens d'affectation est une étape de la phase préparatoire pour la mise en œuvre du nouvel organigramme de l'administration de l'Etat dans le département. Ce doit être l'un des points abordés dans les séances d'information collectives sur la réorganisation territoriale.

La formation elle-même des chargés d'entretien d'affectation est dispensée par apports didactiques, prévoit des travaux pratiques en sous-groupe pour l'élaboration d'outils, notamment la grille utilisée pour conduire l'entretien d'affectation, celle-ci pourra être élaborée à partir des

² Les agents dont le poste est maintenu et l'affectation inchangée peuvent à leur demande aussi en bénéficier.

fiches d'entretien figurant dans le guide méthodologique de la DGAFP sur la « mise en place du conseiller mobilité-carrière ». La formation doit faciliter les échanges et l'expression des questions.

5. Bilan d'étape des travaux du groupe interministériel chargé de l'élaboration de la « charte de gestion »

5.1 Contexte et objectifs poursuivis

Un certain nombre de textes réglementaires fixe le cadre général dans lequel s'inscrivent les travaux menés pour l'élaboration d'une charte de gestion par le groupe de travail placé sous l'égide de la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE) et conduit par M. Dominique Lacambre, directeur du fonds de solidarité et M. Emmanuel Rébeillé-Borgella, inspecteur général de l'équipement, avec le soutien de la DGAFP, il s'agit des textes suivants :

- des circulaires relatives à la réorganisation régionale ;
- la circulaire du PM du 7 juillet 2008 ;
- la circulaire du SGG du 28 juillet 2008 ;
- la circulaire du PM du 31 décembre 2008 ;
- La circulaire du PM du 27 février 2009.

La circulaire du 31 décembre 2008 du Premier ministre relative à l'organisation de l'administration départementale de l'Etat apporte un éclairage sur certaines modalités de gestion des ressources humaines et annonce une autre instruction plus détaillée (la circulaire du PM du 27 février 2009), destinée à présenter l'ensemble du volet RH de la réorganisation.

Cette dernière a pour objectif de donner des informations et des éléments de méthode et de cadrage, en distinguant :

-le processus et les conditions juridiques d'affectation en 2009 des agents dans les nouvelles directions départementales interministérielles (DDI) pour que ces dernières soient opérationnelles au 1^{er} janvier 2010 ;

-les conditions de gestion, à partir de cette date, des agents dans la nouvelle configuration.

C'est à cette préoccupation relative à la gestion des agents affectés dans les DDI que doit répondre le groupe de travail chargé de l'élaboration de la charte de gestion.

Cette charte composée de deux parties, la première relative aux conditions d'organisation du dialogue de gestion RH entre les administrations centrales, les directions régionales et les directions départementales et la seconde portant sur les modalités d'harmonisation des conditions d'emploi et de travail doit permettre de répondre aux prescriptions suivantes :

- le maintien d'une gestion dans le corps d'appartenance
- la conservation d'une rémunération par le ministère d'origine
- la nécessité de donner aux managers de proximité les leviers de GRH indispensables à l'exercice de leurs fonctions
- la nécessité d'un cadre de travail harmonisé dans les DDI
- le respect des 10 principes fixés par la circulaire en annexe 1

Un premier projet de charte doit être prêt à l'été (présentation au CSFPE de juillet) en vue d'une validation du document à l'automne 2009.

5.2 Démarche de travail adoptée

Après avoir constitué le groupe de travail (représentants des différents ministères concernés - services centraux et déconcentrés), la méthode adoptée a été de définir sur la base des principaux actes de gestion, des sous-groupes thématiques de façon à traiter en parallèle l'ensemble des problématiques posées en matière RH par la nouvelle configuration départementale.

5 sous-groupes ont ainsi été mis en place :

- Dialogue de gestion
- Régime indemnitaire / temps de travail
- Formation / évaluation / promotion
- Action sociale / Hygiène et sécurité / droits syndicaux
- Recrutement / mobilité / encadrement supérieur

Le partage des rôles entre les sous-groupes thématiques et le groupe réuni en assemblée plénière a été fixé lors de la réunion de lancement de la manière suivante :

-Trois principaux objectifs pour les sous-groupes : collecter les pratiques des différents gestionnaires, repérer les divergences, faire des propositions d'harmonisation ;

-Trois missions pour le groupe réuni en assemblée plénière : restituer les travaux des sous-groupes, acter les orientations et propositions, acter et valider les principales dispositions du document de synthèse.

Le calendrier des différentes étapes de travail est organisé en 4 étapes, rythmé par les séances plénières :

Etape 1 : collecter les pratiques – réunion plénière du 9 avril 2009

Etape 2 : repérer les divergences – réunion plénière du 14 mai 2009

Etape 3 : faire des propositions – réunion plénière du 4 juin 2009

Etape 4 : finaliser les propositions – réunion plénière du 18 juin 2009

5.3 Situations comparatives des administrations concernées

L'existence de différences, parfois accentuées, dans la situation actuelle des directions départementales et des ministères concernés par la création des DDI était une donnée connue dès le départ. Les travaux du groupe de travail ont cependant permis de vérifier qu'au delà des différences de fait (organisation des services en matière de GRH, systèmes d'exploitation et pratiques de gestion de RH, compréhension et modalités de mise en oeuvre de certaines des dispositions régissant la gestion de la fonction publique, etc.), d'autres facteurs peuvent tout autant conditionner les capacités à évoluer dans les délais impartis (début 2010) et la possibilité de définir des règles acceptées pour l'organisation du dialogue de gestion, les conditions d'emploi et de travail, conformément aux termes de la circulaire du 27 février 2009 : les habitudes, les traditions, la culture des services gestionnaires de personnels; les caractéristiques des relations établies entre ceux-ci et les organisations syndicales, avec les accords ou compromis passés, parfois depuis longtemps, soit sur des composantes importantes de la GRH (par exemple l'action sociale), soit sur des modalités de gestion (place et rôle des CAP); enfin, les représentations de ce que seront les futures DDI et de ce que sera à moyen terme l'équilibre général de l'organisation des services déconcentrés de l'État (importance relative du niveau départemental et du niveau régional).

La démarche de transformation RH locale

La direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), en lien avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), a accompagné trois premiers ministères volontaires (Intérieur, Agriculture, Défense) dans une démarche de transformation RH qui a permis l'identification des marges de manœuvre RH ministérielles et interministérielles.

1. La démarche « transformation RH » conduite avec les administrations centrales

La démarche de transformation RH a consisté avec l'aide de consultants à :

- cartographier les effectifs actuels par emploi-type, structure et zone géographique (pour un périmètre global de près de 160 000 ETP pour les trois ministères)
- établir une projection des départs naturels (principalement les départs à la retraite et autres départs comme les démissions)
- définir des effectifs cibles au regard des mandats RGPP et des autres réformes
- établir les écarts entre les sureffectifs et les sous-effectifs par emploi-type, structure et zone géographique
- identifier les redéploiements possibles des sureffectifs par emploi-type, structure et zone géographique en recourant à la mobilité ministérielle et à la mobilité interministérielle et identifier les besoins de ressources par emploi-type, structure et zone géographique
- établir des plans de transformation RH et des plans d'accompagnement

Les résultats concrets auxquels sont parvenus les trois ministères ont confirmé la nécessité :

- de décliner les impacts RH des réformes pour avoir une bonne lisibilité, indispensable à la définition des plans de GPEEC et des schémas stratégiques de GPRH
- d'avoir un cadrage national pour organiser les mobilités, les recrutements et concevoir les politiques RH
- de jouer le jeu interministériel au niveau régional à l'aide des plates-formes pour résorber les sureffectifs et répondre aux vacances de postes
- de mettre en mouvement l'ensemble des leviers RH dont les nouveaux outils mobilité (BIEP, bourses régionales, plates-formes régionales interministérielles d'appui à la GRH, conseillers mobilité-carrière, projet de loi mobilité et parcours professionnels...)

2. Le pilote « transfo RH local »

Un pilote « transfo RH local » est en cours d'expérimentation dans les régions préfiguratrices des plates-formes (Nord-Pas-de-Calais et Picardie) et deux nouveaux ministères ont accepté d'intégrer la démarche dans ces régions : le Meeddat et le ministère de la Culture. Il s'agit de décliner les plans nationaux en les contextualisant et de favoriser la mise en place de passerelles ministérielles et interministérielles au sein d'un même bassin d'emploi.

La première phase de l'expérimentation qui devrait durer jusqu'à l'été, avant sa généralisation dans l'ensemble des régions, a consisté à rencontrer les acteurs locaux et identifier avec eux les sureffectifs et les sous-effectifs, consolidant ou précisant ainsi les données des plans nationaux.

Un certain nombre d'enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés :

Sur des volumes importants de mobilités à piloter (périmètre interrégional représentant 5 600 agents, hors agents MEEDDAT et Culture), 230 agents devront changer de poste (dont 141 à l'extérieur de leur ministère d'origine) tandis que 574 postes sont à pourvoir au total. Les premières passerelles de mobilité interministérielle montrent un fort potentiel de réalisation effective des mouvements à l'intérieur du périmètre des ministères concernés, cependant les freins à la mobilité identifiés sur des cas concrets (procéduraux, indemnitaires, opérationnels, réglementaires,...) devront être levés pour permettre leur réalisation effective.

Dans la continuité des actions initiées par la DGAFP lors des conférences sociales, un plan d'action a été élaboré pour contribuer à lever ces freins à la mobilité. La première série d'actions engagée dans ce cadre par la DGAFP s'articule autour de 10 axes :

- la charte nationale de gestion RÉATE
- la charte de fonctionnement et de gouvernance des plates-formes régionales interministérielles d'appui à la GRH
- la charte de mobilité
- l'information et la communication autour de la boîte à outils
- la formation des équipes des plates-formes
- la cartographie et le calendrier des procédures de décision en matière de mobilité
- l'élaboration d'un dossier-type de mobilité
- la mise en circulation de fiches « problèmes-solutions » issues de l'expérience très concrète des plates-formes
- la réflexion autour de la régulation des recrutements
- la réflexion sur les modalités financières de facilitation des mobilités interministérielles

Ces sujets sont, pour la majorité d'entre eux, en cours de traitement et feront l'objet de communications régulières. Le travail avec les acteurs sur le terrain montre toutefois que le pilotage des mobilités au niveau ministériel et régional est la première condition de succès de la démarche. Ce sont en effet les informations fournies par les acteurs ministériels locaux qui alimentent les outils du responsable de la plate-forme interministérielle. Or dans le cadre de l'expérimentation, le constat a été fait que si les gestionnaires parviennent à identifier leurs sureffectifs et sous effectifs à horizon d'un an, les prévisions au-delà constituent un exercice difficile. Un grand nombre de projets ou de réformes nationales doivent faire davantage l'objet d'une communication locale en termes de déclinaison RH et de calendrier.

Les prochaines étapes de l'expérimentation doivent permettre de préciser les passerelles de mobilités par métier et d'initier l'identification des premières mobilités individuelles par les responsables locaux, ainsi que leur plan de mise en œuvre.

Enfin devrait commencer en juin 2009 une extension sur l'ensemble du territoire de cette expérimentation, se basant sur la déclinaison régionale des plans de transformation RH réalisés dans les ministères de la Défense, de l'Intérieur et de l'Agriculture, en liaison étroite avec la mise en place des plateformes régionales interministérielles d'appui à la GRH.