

Réforme de l'organisation territoriale de l'État Etude d'impact RH

I – Contexte de la réforme et définition de l'organisation cible

➤ Introduction : Rappel du contexte de la réforme

Contexte de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral et loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), principales étapes et/ou annonces concernant la méthode de conduite de la réforme.

Diagnostic territorial des régions Bourgogne et Franche-Comté (avril 2015)

Revue des missions de l'État (juillet 2015)

A) Etat des lieux

Présentation de la cartographie des effectifs, des emplois et des compétences des services appelés à se regrouper

PJ : macro-organigramme détaillé avec la répartition des effectifs par pôle

B) Contexte et méthode de travail

Caractéristiques ou spécificités des services initiaux, caractéristiques ou spécificités régionales, consignes ou orientations nationales et régionales, points de vigilance particuliers etc.... ayant été pris en compte pour réfléchir sur l'organisation cible

Axes stratégiques

La DRAC de BFC doit être en capacité de mettre en œuvre un projet régional structurant en matière de politiques culturelles sur le territoire de Bourgogne-Franche-Comté :

- en matière de patrimoines : protection, contrôle et valorisation (archéologie, monuments historiques, musées, archives, etc.)
- soutien à la création et aux industries culturelles permettant de développer une dynamique sociale et économique et participant de l'attractivité des territoires
- mise en place d'un plan régional d'éducation artistique et d'action culturelle pour l'ensemble des populations et sur l'ensemble du territoire, dans une volonté de renforcer le lien social et de promouvoir la citoyenneté.

Pour développer ces axes stratégiques, les principes directeurs de l'organisation sont les suivants :

- consolider l'élaboration de la stratégie régionale et le pilotage des politiques publiques dans une dynamique interministérielle
- renforcer l'expertise et la proximité avec les territoires et les acteurs, maintenir l'opérationnalité des services et leur capacité à intervenir sur l'ensemble du territoire

Deux évolutions majeures sont proposées dans le cadre de la réforme territoriale de l'État :

- la création d'un pôle de conseillers chargés de conduire l'action culturelle et territoriale ;
- le renforcement de l'échelon départemental : en fusionnant deux UD (Haute-Saône-Territoire de Belfort), il s'agit de constituer une entité robuste, porteuse de compétences et d'expertise sur l'architecture et les espaces protégés mais aussi d'ingénierie culturelle pour

développer des projets partenariaux sur les territoires concernés.. EN effet, deux UD accueilleront une mission d'action culturelle (58 et 70/90).

C) L'organisation cible retenue au 31 décembre 2018

Structure générale de la nouvelle organisation, nouvelle répartition des missions entre services, mutualisation de fonctions, création de pôles de compétences

Principes généraux

- une direction stratégique et resserrée avec un directeur assisté d'un directeur adjoint et d'un CODIR comprenant, outre les deux précédents, le secrétaire général et les chefs des 3 pôles. Au total, 3 emplois fonctionnels DATE sont proposés (DR, DA et Chef du pôle patrimoines).

- les chefs de pôle ont autorité hiérarchique sur les agents du pôle. Les chefs de pôle sont entièrement dédiés au pilotage des projets et de leurs équipes. Chaque pôle est doté d'une cellule de coordination qui appuie le chef de pôle dans la mise en œuvre du projet.

Les chefs de pôles garantissent la mise en œuvre des projets structurants définis par la direction ; ils assurent la continuité de la chaîne métier.

Les agents de chaque pôle sont répartis entre site siège et site distant (ancien siège). Le pilotage et la coordination des pôles sont assurés par les chefs de pôle.

- Le pôle patrimoines et architecture intègre des services et des conseillers. Les chefs de services sont placés sous son autorité. Il existe un lien fonctionnel fort entre ce pôle et les 7 UT pour mettre en place le contrôle scientifique et technique. Sur les deux sites régionaux (site siège et site distant), les équipes opérationnelles (fouilles, chantiers MH) sont organisées par secteurs géographiques dont le périmètre doit encore être défini. Au sein de ces équipes, des référents maîtrisant des compétences ou connaissances rares sont identifiés (pour les périodes archéologiques, les typologies de bâti) et assurent à ce titre une mission régionale.
Une étude précise de l'implantation de la documentation patrimoniale et de la gestion documentaire (système de GED) est à programmer (outils/formation).
- Le pôle création et industries culturelles est localisé au site distant. Il est composé de conseillers sectoriels qui sont répartis sur les deux sites en fonction, notamment des spécificités territoriales et artistiques ;
- Le pôle action culturelle et territoriale est dimensionné pour construire des projets sur les territoires en parfaite articulation avec les pôles patrimoine et création. Il compte des conseillers chargés de développer le projet régional pour l'éducation artistique et le développement culturel, dans une dimension interministérielle marquée. Le choix d'intégrer un conseiller pour la lecture publique, un conseiller pour l'ethnologie et les conseillers chargés de la valorisation de l'architecture et des patrimoines doit permettre à la DRAC de structurer un projet qui prend en compte l'ensemble des politiques du ministère de la Culture. La définition des missions portées par les conseillers sera précisée lors de la rédaction des fiches de postes.

Organisation des Unités départementales

Les 7 UD sont placées sous l'autorité hiérarchique de la Direction (directeur ou directeur adjoint) qui assure le pilotage, la coordination et l'animation générale de ces équipes. D'un point de vue fonctionnel, le chef du pôle « patrimoines » et le chef du pôle « action culturelle et territoriale », chacun dans le champ qui le concerne, proposent des axes de travail communs et l'harmonisation de processus et procédures.

Localisation du siège de la nouvelle DRAC et de ses unités départementales

La DRAC Bourgogne Franche-Comté est organisée sur un schéma bi-sites dont le siège est situé à Dijon, le site de Besançon accueillant le pôle création et industries culturelles ainsi que des agents des 3 pôles métiers sur des missions régionales.

Les Unités départementales, service territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) restent implantées dans les chefs-lieux de département pour Besançon, Dijon, Lons-le-Saunier, Mâcon, Nevers, Auxerre. Un regroupement de 2 UT en 1 UT (Haute-Saône-Territoire de Belfort). Certains STAP (Nièvre ou Yonne et Haute Saône/Territoire de belfort) accueilleront une mission d'action culturelle pour porter les politiques culturelles dans des zones peu urbaines.

Répartition cible des services et Répartition cible des emplois

PJ : Macro-organigramme détaillé avec la répartition des effectifs par pôle (cible 2018).

II - Détermination de l'impact de l'organisation sur les agents, les emplois et les compétences

A – Impact sur les agents et les postes : (voir tableau)

Conséquences de la nouvelle organisation sur les modifications qualitatives des postes : postes supprimés, modifiés, postes créés,

Impacts des changements d'implantation géographique de certains services, parties de service ou autres entités par rapport à celle d'aujourd'hui. Nombre et qualité des postes impactés,

Nombre d'agents à repositionner, soit géographiquement, soit fonctionnellement,

Focus sur les postes d'encadrement

Conséquences de la mise en œuvre de la nouvelle organisation sur les effectifs, sur l'état de la vacance ou/et des sureffectifs

B – Impact sur l'exécution des missions – Métiers et compétences :

Mesure de l'impact des mouvements naturels d'agents (mobilités, retraites) à la fois connus aujourd'hui et prévisibles ainsi que les mobilités fonctionnelles induites par la réforme et qui peuvent avoir une incidence sur l'exercice des missions à court terme,

Analyse des risques de perte ou de manque de compétences, notamment les compétences critiques, qui peuvent avoir un effet direct sur l'exécution des missions, bilan des besoins en compétences à court et moyen terme,

Analyse des complémentarités ou les consolidations de compétences apportées par la nouvelle organisation.

Opportunités dégagées par la nouvelle organisation pour les agents (nouvelles opportunités en termes de missions, de parcours ou de réseaux professionnels, ...)

III – Détermination de l'impact de ces changements organisationnels sur les conditions de travail ou la santé et la sécurité au travail ainsi qu'au regard des risques psycho sociaux

A – Impact sur les conditions de travail, la santé et la sécurité au travail :

Identification des points favorables dans le travail et les conditions de travail des agents qu'il faudra préserver dans l'organisation cible

Identification des points de dysfonctionnement et /ou des contraintes dans le travail et les conditions de travail qu'il faudra éviter ou corriger dans la nouvelle organisation-cible

Recensement des modifications et de leurs conséquences sur l'organisation du travail ou les conditions de travail (accroissement des déplacements, problèmes immobiliers, autres problèmes matériels...), risques potentiels en matière de santé ou de sécurité au travail

Risques identifiés (éléments de langage communs)

Evolution négative des effectifs :

La réorganisation des services n'a pas été pensée pour favoriser la baisse des effectifs. En revanche, celle-ci est inscrite dans la trajectoire de maîtrise des dépenses publiques décidée par le Gouvernement. L'élaboration des marcos-organigrammes détaillés doit être l'occasion de constituer des unités dont la taille permette d'amortir cette baisse d'effectif sans perte d'efficacité du service rendu. Ceci dit, il faudra également s'y préparer en modernisant les méthodes de travail. Au terme de la lettre de mission du préfet préfirateur, la région BFC est expérimentatrice de ces nouvelles méthodes de travail. Le programme de modernisation des systèmes d'information y est consacré. Une « communauté des développeurs » sera créée pour en assurer le soutien. Tout sera donc fait pour que les compétences des agents soient valorisées au mieux.

Les nouvelles méthodes de travail envisagées peuvent être source de craintes :

Le préfet préfirateur a souhaité que la réorganisation des services soit l'occasion de moderniser les méthodes de travail. Certaines possibilités en la matière sont directement une source d'amélioration des conditions de travail des agents et de meilleure expression de leurs compétences : travail en mode projet, usage des nouvelles technologies du numérique. Certaines autres pourraient conduire effectivement à revoir le contenu de certains postes de travail : évolution de la gestion (numérique) des courriers, travail à distance,... Si tel est le cas, rien ne se fera dans la précipitation. L'intérêt devra en être avéré. Il faut d'abord donner du sens au changement. L'organisation et le management devront d'abord être modifiés. Sauf ce qui est directement issu de la réorganisation, autrement dit le TSD, le changement du contenu des postes n'interviendra qu'ensuite sur la base d'une offre de formation adaptée. Enfin, afin que les nouveaux outils et les nouvelles méthodes diffusent bien dans les services, il est envisagé d'animer une « communauté » d'agents œuvrant par leur action à la modernisation de leur service.

Mobilité possible :

Le Gouvernement a exclu toute mobilité géographique forcée. Le fonctionnement en « bi-sites » n'était acceptable que moyennant de considérer qu'il s'organisait autour d'entités fonctionnelles contenant des postes exerçant sur l'ensemble de la nouvelle région et non en fonction du territoire des anciennes régions. Dès lors, certains agents seraient susceptibles de devoir faire mobilité. Or, dès le démarrage du processus de réorganisation en Bourgogne-Franche-Comté, il a été précisé qu'hormis certaines exceptions dûment encadrées, une option de « travail en site distant » serait proposée à tout agent dont le poste n'est pas localisé a priori sur son site actuel de travail. Cette disposition a été confirmée par la note du 23 septembre signée par la DGAFP et la MICORE (*cf. note du 23.9.2015*). Elle s'impose à tous les ministères. Au surplus, les services régionaux se sont coordonnés pour faire une application homogène des cas où le TSD n'est pas possible a priori.

Il y a donc deux situations possibles :

- celle des agents dont le poste doit être localisé là où le prévoit l'organigramme cible. La liste est la suivante :

- membres du comité de direction (direction, mission d'appui au pilotage, SG, chefs de pôles)
- fonctions imposant la proximité d'un ou de plusieurs autres agents : secrétariat de direction,
- fonctions nécessitant la proximité d'un moyen de travail fixe et/ou nécessitant l'utilisation de matériels spécifiques : service courrier, maintenance de matériel informatique, service social, maintenance logistique, connexion à des applications informatiques...
- postes relatifs à une activité de contact permanent avec le public ou avec les bénéficiaires du service rendu et qui doivent être positionnés sur le lieu de contact correspondant.

Ces agents devront faire soit une mobilité géographique soit une mobilité fonctionnelle. En cas de mobilité géographique, il appartiendra au chef de service d'examiner comment le poste peut être aménagé, le cas échéant, pour en limiter les effets négatifs.

- celle des agents pouvant opter pour le TSD auquel cas la mobilité ne peut relever que d'un choix personnel sans que le chef de service puisse s'opposer au TSD.

Éloignement de son unité de rattachement dans le cas d'un TSD :

L'option du TSD impose, par définition, de ne pas être sur le site où l'unité de rattachement est piloté, voire où travaille la majorité des agents de cette unité. Il pourrait en résulter un sentiment d'isolement, voire de crainte de ne pas être reconnu dans son travail effectif.

Plusieurs dispositions sont prévues explicitement pour éviter l'isolement réel ou perçu des agents en TSD. Tout d'abord, il faut convenir que ceux-ci exercent leur activité au sein du service et non sur un site externe, comme c'est le cas pour le télétravail. Ils sont donc « environnés » d'autres agents de la même direction. Ensuite, la note précitée prévoit explicitement le développement de la visioconférence et des visio « poste à poste » et plus largement de bénéficier de l'offre de « bureau électronique étendu ». Par ailleurs, des réunions seront organisées sur le site de l'unité de rattachement afin que l'agent soit régulièrement en contact avec ses collègues. *A contrario*, celui-ci ne pourra se prévaloir d'être « à distance » pour ne pas se rendre aux réunions organisées par sa hiérarchie. Enfin, des formations sur le management à distance seront prévues à la fois pour les agents concernés mais aussi pour leur encadrement.

Une plus forte exigence de management pour les cadres :

Les cadres vont devoir, pour la plupart, se partager entre deux sites d'où des déplacements et une plus grande difficulté à gérer leur agenda. Ils vont également devoir composer avec des agents travaillant à distance ce qui nécessitera une planification des échanges plus grande et une attention plus forte à la situation de ces agents. Il faudra donc leur proposer des formations spécifiques si possible en groupe de la même direction pour partager des constats et des solutions en commun. Il faudra pourvoir le faire au moment opportun par rapport à l'expression d'un besoin en la matière. C'est l'objet de la mise en place d'une ingénierie de formation que porte la direction de projet avec les PFRH. Il faudra également que les « schémas de management » des directions intègrent bien ces sujétions et favorise l'expression des cadres sur ce point. Il ne faut pas que la chaîne hiérarchique devienne plus lourde du fait d'un effectif plus important et que le management soit bien tourné vers les objectifs.

Augmentation des déplacements, en particulier en voiture :

Le fait que les services s'organisent sur deux sites générera inévitablement des déplacements, à la fois de l'encadrement mais aussi des agents. Si aucune disposition n'est prise, ceux-ci se feront majoritairement par la route. Il faudra donc que les services prennent une série cohérente de décisions afin de :

- limiter les réunions en « présentiel » et donc favoriser l'utilisation des visio, conférence ou « poste à poste » ;
- utiliser le train, notamment pendant la période de mauvaises conditions météorologiques ;
- favoriser le co-voiturage par la mise à disposition d'un outil de réservation.

Ce souci doit rejoindre, par ailleurs, les préoccupations de maîtrise des coûts de fonctionnement et de développement durable.

B – Impact sur les risques-psycho-sociaux :

Analyse des conséquences humaines du changement (risques psychosociaux liés à l'incertitude de l'avenir professionnel, à la baisse des effectifs et des moyens, au sens des missions, au besoin d'évolution en matière de compétences, etc.... à reformuler dans le nouveau contexte)

Évaluation du niveau de RPS, en corrélation avec les analyses du II A) et B) ainsi qu'au III A) et compte tenu de l'historique des services ainsi que du contexte local actuel.

Risques identifiés (éléments de langage communs)

Perte de compétences dans l'unité et donc crainte de dégradation du service rendu :

L'étude d'impact identifie les compétences rares ou à faible effectif sur la pérennité desquelles il faut être vigilant. L'élaboration des fiches de postes et l'organisation des services doit être l'occasion de prévenir cette éventualité. De même, un programme de formation adapté doit y être consacré de façon à anticiper le départ des agents concernés.

Moindre reconnaissance pour les agents exerçant du travail à distance :

Un suivi particulier est prévu à échéances semestrielles pour faire le point avec chaque agent sur la mise en œuvre du TSD. Le TSD s'inscrit dans une expérimentation. Ses impacts positifs et négatifs seront donc évalués. Les critères d'évaluation seront établis avant fin 2015 et un rapport sera remis annuellement qui sera présenté aux organisations syndicales. La question de la reconnaissance du travail des agents « à distance » fera donc l'objet de multiples attentions.

IV - Les modalités de passage de la situation actuelle à l'organisation-cible

Les modalités de la mise en place de la nouvelle organisation-cible, notamment en terme de calendrier, doivent constituer un moyen de corriger/compenser les impacts négatifs ; de ce fait, elles joueront un rôle dans la prévention des RPS, tout comme l'animation du dialogue social tout au long du processus. En effet, la réalisation d'une étude d'impact et l'intégration de ses conclusions dans le déploiement de la réforme constitue un volet essentiel de la prévention primaire des RPS. Le niveau potentiel de RPS du projet d'organisation-cible sera plus ou moins élevé en fonction des impacts positifs/négatifs du projet mais surtout en fonction de la qualité des leviers/mesures d'accompagnement qui seront apportés lors de sa mise en œuvre.. Cette qualité dépendra aussi de la capacité à prendre en compte les remarques des partenaires associés (acteurs de la prévention, CHSCT, management de proximité,...).

A – Les conditions de mise en œuvre de la réforme :

Description dans le temps et l'espace des grandes étapes ou du processus prévu pour converger vers la cible au cours de la période de transition de trois ans, notamment du processus de pré-positionnement des agents

B – Les leviers RH à mettre en œuvre tout au long de la transition vers l'organisation-cible :

Management (mobilisation de l'encadrement, formations à la conduite du changement, démarches Projet, attention portée à la cohésion des équipes, groupes d'échanges de pratiques, ...)

Conseil sur les parcours professionnels

Accompagnement de la mobilité, fonctionnelle et géographique

Développement des compétences (formation, mentorat, tutoring...)

Recrutements adaptés et anticipés autant que possible,

Organisation du travail et conditions de travail (recours au travail en site distant et/ou au télétravail, développement du management à distance, recours aux technologies de l'information et de la communication, etc...)

Prévention des RPS : mise en place des dispositifs d'écoute et d'alerte interne, externe, accompagnement hiérarchique, formation de l'encadrement, dialogue social, traitement des situations particulières,

Attention portée à l'action sociale

Dialogue social avec les représentants du personnel

Communication à destination des agents tout au long de la mise en œuvre

C – Les autres mesures d'accompagnement des agents : la déclinaison régionale des mesures nationales d'accompagnement

Dispositifs financiers,

Conseil Mobilité Carrière, ...

Conclusion :

Synthèse des forces et faiblesses, des opportunités et contraintes de l'organisation dans la mise en œuvre de la réforme.

ANNEXES

1 - Compte-rendu du comité technique conjoint du 6 octobre 2015 de présentation aux organisations syndicales de la méthode et de l'état des travaux relatifs à l'étude d'impact.

Les DRAC sont invitées à présenter aux organisations syndicales soit un canevas d'étude d'impact en amont des travaux de rédaction du document, soit, à mi parcours, un projet de document en cours d'élaboration. A cette occasion, un appel à contributions doit être exprimé auprès des organisations syndicales.

2 - Contributions des organisations syndicales au projet d'étude d'impact.