UN AUTRE REGARD SUR LES TERRITOIRES

ÉLÈVES ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX DE L'INET

PROMOTION HANNAH ARENDT

2015-2016

le cnfpt INET

ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX

AVANT-PROPOS

Par Véronique ROBITAILLIE
DIRECTRICE GÉNÉRALE ADJOINTE DU CNFPT
EN CHARGE DE LA DIRECTION DE L'INET

Les projets collectifs réalisés par les élèves administrateurs de l'INET illustrent bien les problématiques actuelles, complexes et stratégiques des grandes collectivités. Ils montrent aussi comment nos élèves peuvent s'en emparer pour piloter un projet in situ et fournir au commanditaire des propositions opérationnelles et d'aide à la décision.

Les réformes institutionnelles et la contrainte irriguent bien sûr les 13 projets. Sans surprise, les élèves ont investi des démarches d'optimisation des ressources ou des organisations. Ils se sont notamment attelés au schéma de regroupement des écoles à la ville de Limoges, au régime indemnitaire de Cap Nord Martinique ou encore à l'absentéisme de la ville de Lille.
D'autres se sont engagés dans des réflexions prospectives à plus long terme, sur de nouvelles façons de rendre le service public ou de décliner une politique publique. Le schéma directeur du projet de développement de l'ouest romanais en est un exemple.

Partout, les démarches participatives s'imposent et sont au cœur des projets. Elles traduisent l'exigence de démocratie locale qui doit accompagner le volontarisme des décideurs locaux. Les élèves en ont pris la mesure. Engagés, dynamiques, faisant preuve de capacités d'adaptation, d'innovation et de prise de recul, nos élèves ont montré qu'ils sont prêts à contribuer à l'œuvre commune. N'hésitez pas à les solliciter !

Par Fabien TASTET

PRÉSIDENT DE L'AATF

Immersion collective dans la vraie vie des collectivités, les projets collectifs constituent une étape spéciale, unique en son genre, dans le parcours de formation des futurs administrateurs territoriaux. Temps fort pour les élèves, ils répondent également aux besoins des collectivités qui bénéficient ainsi des compétences d'une équipe engagée et disponible pour embrasser dans toute sa complexité un sujet d'actualité ambitieux, mener une démarche projet et in fine proposer une méthodologie d'action et d'aide à la décision.

Les thématiques sont, cette année encore, en prise directe avec les réalités des collectivités et leur avenir en pleine mutation : renouvellement de la relation à l'usager, démarches d'optimisations des moyens, processus de métropolisation et de mutualisation, analyse prospective sur les périmètres de l'action publique ou les territoires, etc. Aussi diverses soient-elles, l'attention à l'usager, le respect des valeurs service public, le souci de qualité de service rendu, imprègnent les dynamiques d'action.
C'est l'engagement des territoriaux au service des territoires et des habitants, aux côtés des élus, qui pourra faire émerger les solutions de demain.
Précieuses pour les commanditaires, les idées et propositions formulées par les élèves sont autant de sources d'inspiration pour des décideurs locaux confrontés à des problématiques proches. Leur qualité témoigne de la pertinence des démarches menées et du potentiel des élèves de la promotion Hannah Arendt.

L'AATF salue leurs productions, vous invite à les découvrir, à vous en inspirer et, au-delà de la lecture de ce recueil, à rencontrer les élèves pour mieux les connaître.

SOMMAIRE

POLITIQUES PUBLIQUES/ATTRACTIVITÉ

➔ Schéma directeur du projet de développement de l'Ouest Romanais
CA VALENCE-ROMANS SUD RHÔNE-ALPES 7

➔ Éviter réduire et compenser, les atteintes à l'environnement dans les projets d'aménagements
CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LOIRE-ATLANTIQUE 17

➔ Le dispositif du revenu de solidarité active dans les départements de Grande Couronne
CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SEINE-ET-MARNE 29

➔ Quelle territorialisation de l'action sociale en Seine-Saint-Denis ?
CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SEINE-SAINT-DENIS 39

ORGANISATION/MUTUALISATION

➔ Projet « Écoles 2020 »
VILLE DE LIMOGES 51

➔ Une organisation au service de la mise en cohérence des missions culturelles et éducatives
VILLE DU MANS 63

➔ La mutualisation des services techniques : agir et innover ensemble pour une nouvelle dynamique de territoires
LAVAL AGGLOMÉRATION 73

➔ L'administration de demain : quels enjeux, quels usages, quels services ?
MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE 83

➔ Acte II : accompagner la transformation de la communauté d'agglomération au sein de la Métropole du Grand Paris
ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL EST ENSEMBLE 91

RELATIONS AVEC LES USAGERS

➔ Vivre ensemble au sein du service public : démarche de concertation des agents et des usagers
EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG 101

➔ Modernisation de la relation usagers
VILLE DE SAINT – OUEN..... 109

RESSOURCES HUMAINES

➔ Réduire les absences liées aux accidents et à la maladie professionnelle : une responsabilité, des opportunités
VILLE DE LILLE 119

➔ Compenser et récompenser : le régime indemnitaire, levier managérial d'équité et de reconnaissance
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS NORD MARTINIQUE 131

Julien FRAYSSE
julien.fraysse@administrateur-inet.org

Anne-Laure CHALET
anne-laure.chalet@administrateur-inet.org

Simon MARTINEZ
simon.martinez@administrateur-inet.org

Audrey MAZARS
audrey.mazars@administrateur-inet.org

VILLE DE ROMANS-SUR-ISÈRE
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
VALENCE ROMANS SUD RHÔNE-ALPES

POUR UN SCHÉMA DIRECTEUR DE DÉVELOPPEMENT DE L'OUEST ROMANAIS

Le responsable du projet

➔ Marc-Antoine GASTOUD

Directeur général des services, Directeur de Projet

Tout habitant ou entreprise attend une réponse coordonnée des pouvoirs publics à ses attentes quotidiennes. Or, les collectivités locales restent encore trop souvent organisées autour de leurs compétences.

Définir un projet de territoire, pour aménager un espace, c'est dépasser cette juxtaposition. Le schéma directeur de développement, démarche souple et révisable, décidée librement, favorise ce dialogue entre élus locaux.

1 ENVISAGER LA FRONTIÈRE DE VILLE À L'HORIZON 2050

La Ville de Romans-sur-Isère, en lien avec l'Agglomération de Valence Romans Sud Rhône-Alpes (VRASRA), souhaite définir un "Schéma directeur de développement de l'Ouest romanais", pour envisager le devenir de cet espace à l'horizon 2050. Principal réceptacle de la croissance démographique de la ville, il représente le tiers de la superficie communale.

La demande du commanditaire est triple :

Cette commande s'inscrit dans un contexte politique et institutionnel récemment renouvelé :

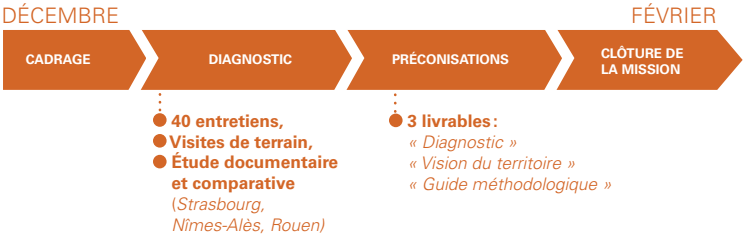
- par la création d'une grande Agglomération (VRASRA), en janvier 2014, additionnant les deux bassins de vie de Valence et de Romans ;
- par l'alternance politique, issue des élections municipales de 2014, à Romans-sur-Isère. L'équipe nouvellement élue s'est fixée pour objectif de restaurer l'attractivité d'une ville souffrant d'un déficit d'image depuis les années 1980, à la suite de la crise des industries du cuir et de la chaussure.

Au-delà des seules questions d'aménagement urbain, la réalisation du schéma directeur nécessite :

- de définir une vision commune de développement du territoire, entre les collectivités et acteurs locaux parties prenantes ;
- d'articuler politiques communautaires et communales.

L'écriture d'un tel document passe par l'affirmation préalable d'une volonté politique forte et par la consolidation de la gouvernance locale.

Une démarche séquencée en 4 phases :



2 ORGANISER LES PRIORITÉS DE DÉVELOPPEMENT DANS UN SCHÉMA DIRECTEUR

Les enseignements du diagnostic

- Un territoire plus familial, plus riche et plus attractif que la moyenne constatée dans la ville.
- Une croissance démographique soutenue depuis la fin des années 90, qui contraste avec la dynamique de Romans
  - +1,7 % par an en moyenne/0,3 %
- Des caractéristiques recherchées à l'échelle de l'agglomération :
  - « Ville à la campagne »
  - Qualité de vie
  - Disponibilité du foncier
  - Situation géographique stratégique

Les enjeux de développement liés à ce territoire dépassent donc les simples logiques communales, pour s'inscrire dans une dynamique plus large, à l'échelle du bassin de vie. Il s'agit :

- de transformer un espace pavillonnaire dortoir en un territoire attractif,
- d'inscrire ce territoire comme un atout au niveau de l'agglomération.

À l'appui du diagnostic, le scénario préférentiel retenu est celui du développement maîtrisé de la fonction habitat, pour améliorer la qualité de vie. Il s'agit de proposer des services aux habitants, avec des commerces de proximité, une meilleure accessibilité, des espaces de rencontre et de loisirs.

Les préconisations s'inscrivent tant sur le temps court (ce mandat), que sur le temps long (mandats suivants et au-delà).

Articuler la gouvernance et la mise en œuvre du projet nécessitent également de mobiliser des structures et modes de gestion dédiés :

- assurant la conduite des études et des opérations (société d'économie mixte, société publique locale) ;
- garantissant la maîtrise foncière (établissement public foncier local) ;
- pilotant la destination des sols (zone d'aménagement concertée, plan local d'urbanisme intercommunal).

Ceux-ci peuvent amener à réfléchir sur une organisation au niveau du bassin de vie, qui renforce la vision partagée et écarte les concurrences ville-centre/villes périphériques : la commune nouvelle.

Echéanciers des préconisations vers la mise en œuvre d'un schéma directeur

GOUVERNANCE ET OUTILS

- Mise en œuvre du SDDOR
- Outils : d'ingénierie, de maîtrise foncière
- PLUI : élaboration

VISION DU TERRITOIRE

- Nouveau pont : **lobbying** auprès du Département, préparer les études
- TER : lobbying auprès de la Région, améliorer le cadencement
- Déplacements doux : schéma communal ; signalétique…
- Maîtrise foncière : Révision du PLU, constitution de réserves foncières
- Centralités de quartiers : diversification des fonctions sur les emprises ville
- Rénovation des espaces publics : définition et mise en œuvre des plans espaces publics et propreté ; opération façade
- Animation : conventionnements avec les associations ; création d'un marché ; politique d'animation
- Partenariats Lycée et Hôpital : stratégie de captation résidentielle des étudiants ; accessibilité
- Révision du maillage des équipements **scolaires et petite enfance** ; création d'une **ludothèque** ; accessibilité aux **équipements sportifs**
- Développement économique : recherche d'investisseurs commerciaux, études de développement touristique

PROCHAIN MANDAT

- Commune nouvelle : création d'une commune nouvelle sur le territoire de l'ex Communauté d'Agglomération du Pays Romanais
- Nouveau pont : **études**
- TER : étude d'une Halte TER
- Déplacements doux : transfert de la compétence voirie et modes doux
- ZAC : pour piloter l'aménagement de l'Ouest ; réflexion ZAC multisite
- Mixité sociale : réalisation d'opérations d'habitat mixte
- Centralités de quartiers : diversification des fonctions
- Rénovation des espaces publics : montée en puissance, mise en valeur des espaces verts
- Animation : montée en puissance du soutien aux associations et aux manifestations ; résidence de diffusion
- Partenariats Lycée et Hôpital :
  - Lycée du Dauphiné : offre de logements étudiants ; création giratoire d'entrée de l'hôpital
  - Rééquilibrage Est/Ouest **des équipements scolaires, petite enfance**, création d'une médiathèque
- Développement économique : implantation d'une enseigne d'ameublement ; recherche d'un partenaire hôtelier

AU-DELÀ

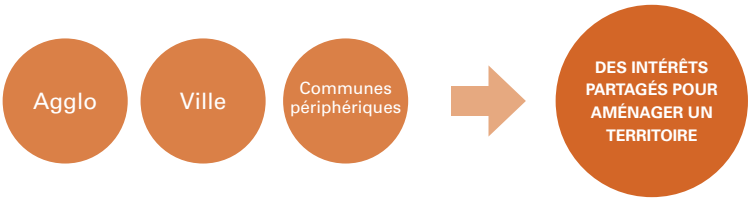
- Commune nouvelle : extension de la commune nouvelle au Sud
- Nouveau pont : **construction**
- TER : construction d'une Halte TER
- PLU : ouverture progressive de nouvelles zones à l'urbanisation
- Nouvelle ZAC
- Mixité sociale : réalisation d'opérations d'habitat mixte
- Développement touristique : création d'une offre hôtelière

3 TRAVAILLER A UNE GOUVERNANCE SUPRA COMMUNALE

Des espaces de réflexion intermédiaires, entre l'échelon communal et intercommunal, sont à susciter pour définir des projets de territoires intracommunautaires dans une "grande Agglo" de 51 communes (peut-être davantage demain) et deux bassins de vie. Sans une volonté politique affirmée, la conception d'un schéma directeur, répondant à cette exigence de gouvernance intermédiaire, semble compromise.

Susciter un espace de dialogue et de projet est un levier pour une vision commune du territoire Ouest romanais, à moyen et long terme. Ce niveau médian engendre un effet « loupe », par rapport au projet d'agglomération plus général et distant, afin de concevoir finement des réponses spécifiques au bassin de vie. Cela permettra également de réduire ou contourner les concurrences, réelles ou présumées, entre les territoires à plusieurs échelles : entre la périphérie Ouest romanaise et le centre-ville, entre la ville-centre et les communes périurbaines, entre les différents pôles de l'agglomération que sont Valence, Romans et Rovaltain. L'objectif est d'assurer le passage de ces visions concurrentielles vers la création de complémentarités, et de renforcements mutuels des espaces.

Une échelle d'intervention territoriale adaptée aux enjeux supra communaux



Un portage Ville Agglomération indispensable avec les communes périphériques, en raison :

- D'une concurrence accrue des territoires pour capter la richesse et de nouveaux habitants

- D'atouts à valoriser :
  - espace attractif pour des classes moyennes et supérieures
  - positionnement stratégique (proche de la gare TGV et des axes routier du Rhône)

- D'une vision 2050 de territoire, à construire avec les communes périphériques, pour partager des principes d'aménagement, mieux articuler leurs interventions, lutter contre l'étalement urbain, ou encore, cibler les espaces de centralité en développement.

4 UN PROJET "LABORATOIRE" MODÉLISABLE

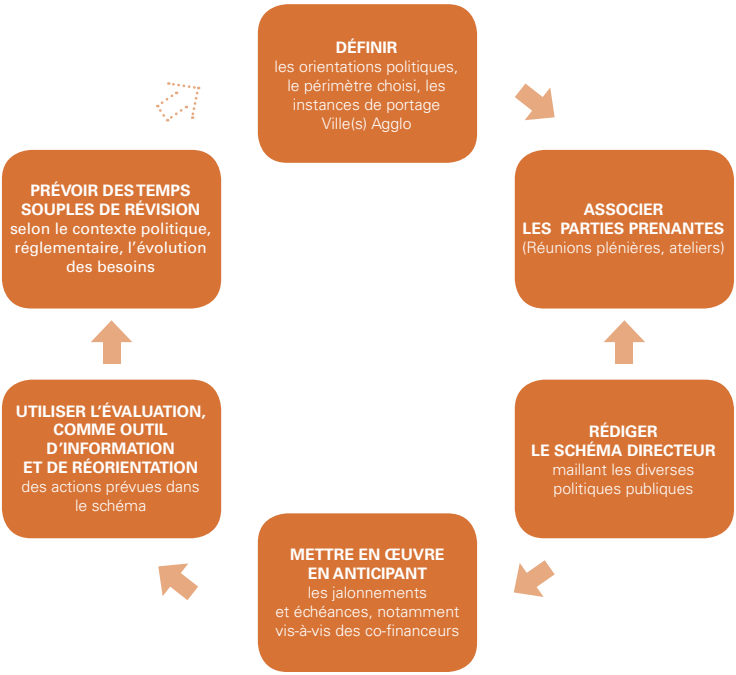
Expérimenter un schéma directeur, sur des échelons intermédiaires de territoire est pertinent dans un contexte d'élargissement des intercommunalités (nouveaux schémas de coopération intercommunale en 2016).

Parce que peu sensible, portant sur une zone d'habitat résidentiel, l'élaboration du schéma directeur de développement pour l'Ouest romanais peut être une démarche modélisable. Les outils mobilisés, la concertation et l'animation du projet peuvent être transférables à tout autre projet structurant.

Elle associe, autour d'un même projet de territoire, un collectif de travail (élus, techniciens, partenaires, habitants) aux expertises plurielles : aménagement, développement économique, environnement, éducation populaire, etc.

Enfin, un tel document présente l'avantage d'être ajustable. De nature non réglementaire, décidé librement par ces auteurs, le périmètre comme les orientations peuvent être révisés selon l'évolution de l'environnement.

Un projet laboratoire pour expérimenter une nouvelle forme de gouvernance :



Matthieu LEBOURGEOIS
matthieu.lebourgeois@administrateur-inet.org

Stéphane MARCHETTI
stephane.marchetti@administrateur-inet.org

Didier ORAIN
didier.orain@administrateur-inet.org

Pauline SCHAMING
pauline.schaming@administrateur-inet.org

CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LOIRE-ATLANTIQUE

ÉVITER, RÉDUIRE ET COMPENSER LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT DANS LES PROJETS D'AMÉNAGEMENT

Le responsable du projet

➔ Jean-François BUCCO

Directeur de la Valorisation des espaces

Territoire attractif, le Département Loire-Atlantique accueille chaque année environ 13000 habitants supplémentaires. Bénéficiant d'une richesse paysagère exceptionnelle et marqué par la présence de l'estuaire de la Loire autour duquel il se développe, il est le deuxième de France le plus doté en zones humides.
La conciliation entre les besoins de développement d'un territoire et l'attention portée à la protection de son patrimoine écologique constitue l'enjeu principal relatif à la séquence « Éviter, Réduire, Compenser » s'appliquant aux projets d'aménagement.

1 OPTIMISER LE TRAITEMENT DE LA SÉQUENCE « ÉVITER-RÉDUIRE-COMPENSER » À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE

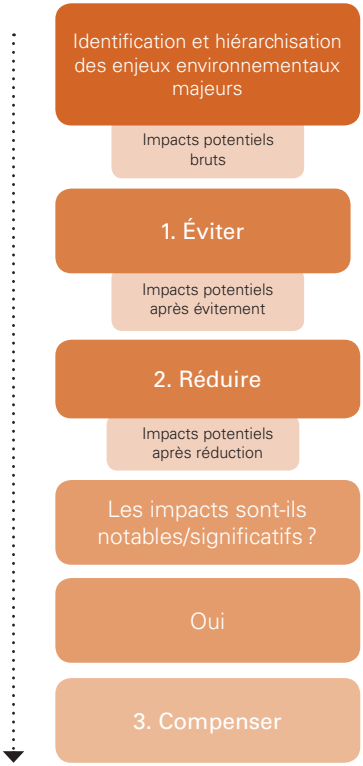
1. La séquence E.R.C. : une obligation pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage

La séquence Éviter-Réduire-Compenser (E.R.C) est une obligation légale s'imposant de longue date aux maîtres d'ouvrage, dont le but est de prévenir les atteintes aux milieux naturels dans les projets

de travaux et d'aménagement. Selon les termes de la séquence, il incombe au maître d'ouvrage ou pétitionnaire, dans le cadre des projets soumis à autorisation (projets de travaux, d'ouvrages, d'aménagements, d'activités et documents de planification) de définir, dès la conception du projet, des mesures adaptées pour éviter et réduire les impacts à l'environnement. Ne devant intervenir qu'en dernier recours, la compensation ne peut être autorisée que si une équivalence écologique est obtenue.

Ces trois phases d'évitement, de réduction et de compensation forment la séquence dite « E.R.C »

Schéma n° 1 : Chronologie de la séquence E.R.C dans les projets d'aménagement



Les maîtres d'ouvrage sont soumis à une réglementation exigeante émanant de textes juridiques internationaux[1], européens[2] (ou encore nationaux[3]).

2. Une double ambition : en interne comme vis-à-vis des partenaires du territoire

La protection de la biodiversité et la participation à la transition écologique sont des objectifs du Conseil départemental de Loire-Atlantique, déclinés dans son projet stratégique de mandat (2015-2021)[4]. La mission réalisée par les élèves administrateurs s'inscrit pleinement dans cette perspective en poursuivant une double ambition :

- en interne, améliorer le traitement transversal de la séquence entre les directions et services concernés par les projets d'aménagement et la protection de l'environnement ;
- en externe, préfigurer une collaboration avec les acteurs volontaires du territoire afin de partager les connaissances, les bonnes pratiques et réfléchir à des solutions de mutualisation des mesures compensatoires. Une telle stratégie devra être adaptée aux besoins du territoire.

2 UNE APPROPRIATION INÉGALE DE LA SÉQUENCE PAR LES ACTEURS

Méthode utilisée

- En interne, les services et les élus impliqués dans le traitement de la séquence ont été interrogés sur la base de consultations bilatérales (direction des infrastructures, direction de la valorisation des espaces…)

1 Convention sur la biodiversité de 1992
2 Directive « Évaluation des Incidences sur l'Environnement » de 1985 et directive « Habitats » de 1992
3 Loi de 1976 relative à la protection de la nature récemment renforcée par les lois Grenelle I et II de 2009 et 2010 et le projet de loi relatif à la reconquête de la Biodiversité, déposé à l'Assemblée nationale le 26 mars 2014 et adopté en première lecture par le Sénat
4 Le projet de mandat précise notamment que « le Département appuiera l'intégration environnementale des projets en accompagnant les maîtres d'ouvrage pour éviter, réduire, et compenser les impacts environnementaux ».

- En externe, des entretiens physiques ou téléphoniques ont été menés auprès d'un grand panel d'acteurs du territoire, à l'appui, le cas échéant, d'un questionnaire en ligne (acteurs institutionnels, services instructeurs de l'État, acteurs du monde agricole, acteurs associés).

- Un travail de parangonnage ciblant les expérimentations locales en matière d'E.R.C (Département des Yvelines, Département du Morbihan, Chambéry Métropole, Notre-Dame-des-Landes)

1. En interne, une séquence insuffisamment formalisée qui encourage peu le travail en transversalité

La transversalité entre la politique d'aménagement et la politique de préservation des espaces naturels du Département est apparue insuffisante. Les services en charge de la préservation de l'environnement et ceux en charge des projets d'aménagement, soumis à un impératif d'équilibre financier et à la pression des délais de livraison, possèdent chacun une culture métier forte et portent différentes visions. Une volonté de participation plus active des services environnement et foncier durant les phases d'élaboration du projet a été identifiée comme nécessaire à une meilleure prise en compte de la séquence E.R.C dans les maîtrises d'ouvrage départementales.

L'expertise présente au sein des Délégations territoriales est insuffisamment valorisée[5]. Un besoin d'information ex ante des délégations (information dès le pré-projet, relecture des cahiers des charges, de l'étude d'impact…) a pu être exprimé. L'intégration d'ingénieurs experts en milieux naturels au sein des délégations ne s'est pas traduite dans les faits par une contribution accrue de leur expertise aux grands projets d'aménagement du Département.

5 Depuis décembre 2013, la territorialisation des services départementaux a conduit à la création de six délégations territoriales rassemblant les deux tiers des effectifs de la collectivité. Au sein des délégations, les services aménagement combinent des compétences en matière de gestion des routes et des espaces naturels sensibles.

Le suivi des mesures compensatoires est encore embryonnaire, voire inexistant au sein des services. Il n'existe pas de suivi formalisé de la compensation, ni de base de données dédiée, ce qui conduit l'application de la dernière phase de la séquence à demeurer essentiellement théorique sur le long terme. Le risque d'une perte de connaissance des projets et des mesures de compensation qui y étaient associées est ainsi réel.

2. En externe, une séquence appropriée par les acteurs locaux en dépit d'importantes disparités d'application

L'application de la séquence est variable selon les acteurs institutionnels considérés. La plupart des EPCI délèguent l'expertise en matière d'E.R.C à des bureaux d'études (études d'impact, inventaires des milieux…). En matière d'ingénierie sur la séquence, les EPCI n'ont pas exprimé de besoins clairement affirmés et prégnants en direction du Département.

Les services instructeurs sont les garants de la doctrine nationale. Ils ne sont cependant pas opposés à des innovations, notamment en matière de mutualisation de la compensation, s'ils y sont associés en amont et si la fonctionnalité est vérifiée. Les services de l'État accusent néanmoins un retard réel en matière de contrôle des mesures compensatoires, que la mise en place d'outils émanant du ministère devrait en partie combler (cartographie nationale des mesures compensatoires notamment).

Les acteurs du monde agricole ont développé une bonne connaissance de la séquence et manifestent une volonté d'association en amont des projets. Les missions de la SAFER la conduisent à se positionner comme prestataire de service sur la séquence E.R.C. De son côté, la Chambre d'agriculture défend un travail de co-construction de la séquence afin de mobiliser et sensibiliser les agriculteurs pour qu'ils proposent des solutions innovantes de compensation.

Concernant les acteurs associés, l'Établissement Public Foncier (EPF) serait en capacité de se positionner comme opérateur mutualisé de compensation si les besoins du territoire le justifient. La Société d'Équipement de Loire-Atlantique (SELA) a rappelé la spécificité de la compensation s'appliquant à chaque projet (proximité, fonctionnalité équivalente) et la difficulté d'anticiper la demande. Ces éléments relativisent l'opportunité de création d'un éventuel opérateur de compensation mutualisé à l'échelle du Département.

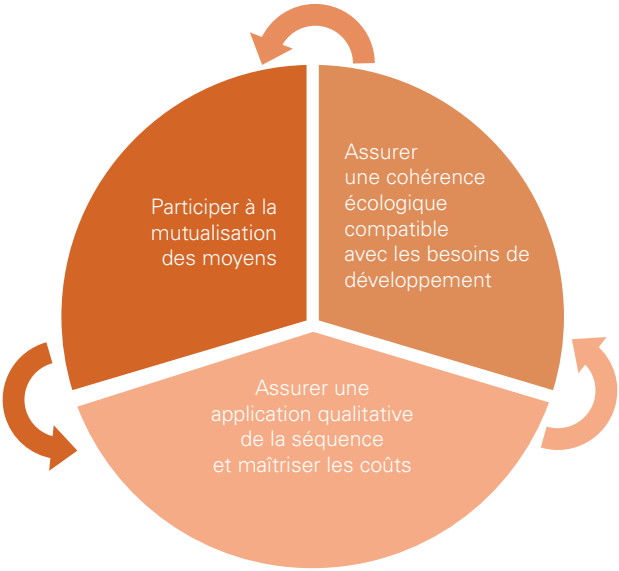
Enfin, les acteurs économiques oscillent entre contrainte et volonté d'anticiper les projets. Pour une large part, les acteurs économiques considèrent la mise en œuvre de la séquence E.R.C comme particulièrement contraignante, notamment au regard de la loi sur l'eau et de la superposition des textes réglementaires nationaux et européens. Ils restent néanmoins volontaires pour participer à une éventuelle initiative départementale ciblant E.R.C.

3 L'ADOPTION D'UNE STRATÉGIE E.R.C PROGRESSIVE ET DIMENSIONNÉE AUX BESOINS DU TERRITOIRE

1. Les objectifs stratégiques guidant la feuille de route départementale

Le diagnostic de territoire mené au cours de la mission, complété d'un travail comparatif, permet de dégager plusieurs objectifs stratégiques, qui devront guider l'action du Département de Loire-Atlantique :

Schéma n° 2 : Définition des objectifs stratégiques



2. Une stratégie progressive et adaptée aux besoins du territoire de Loire-Atlantique

Méthode utilisée

Les préconisations formulées sont regroupées en trois étapes, hiérarchisées en fonction de leur degré d'opportunité compte tenu de l'état actuel des besoins et de faisabilité dans le temps.

ÉTAPE 1 (2016)
degré d'opportunité ⊕ ⊕ ⊕
degré de faisabilité dans le temps ⊕ ⊕ ⊕

➔ Formaliser une procédure sécurisée et partagée entre les services. La nomination d'un coordinateur E.R.C pour l'ensemble de la collectivité et la constitution d'un groupe de travail arrêtant les modalités de la procédure interne sont préconisées. Cette procédure reposerait sur le principe de la constitution d'un groupe projet à géométrie variable pour chaque projet d'aménagement donnant lieu à l'application de la séquence, en anticipation de la phase études. L'amélioration du suivi des mesures compensatoires serait aussi poursuivie, par le contrôle du coordinateur et la mise en place d'une base de données dédiée.

➔ Développer et partager la connaissance du territoire. Il est préconisé de rendre accessibles aux élus et aux services les données issues du travail cartographique mené actuellement en interne et de compléter son volet E.R.C en ciblant les zones dégradées du Département. La sensibilisation des partenaires du Département au travers de l'animation de l'InterSCOT pourrait être envisagée par ailleurs.

ÉTAPE 2 (2016 – 2017)
degré d'opportunité ⊕ ⊕ ⊕
degré de faisabilité dans le temps ⊕ ⊕

➔ Animer la sensibilisation à la séquence E.R.C pour une vision partagée du territoire.
L'organisation d'un séminaire de réflexion en lien avec les partenaires externes sur la séquence E.R.C permettrait de lancer un travail de co-construction à l'échelle départementale. Dans ce cadre, des groupes projets thématiques associant élus et techniciens seraient créés, aboutissant à la formalisation d'une Charte départementale en matière d'E.R.C.

➔ Mettre en œuvre des solutions compensatoires adaptées aux besoins du territoire. Plusieurs leviers sont envisageables : l'utilisation des propriétés foncières du Département comme espaces de compensation, le rapprochement des politiques E.R.C et Espaces naturels sensibles du Département, l'approfondissement du partenariat ciblé avec le monde agricole et un appui technique « à la demande » à destination des territoires, via le coordinateur E.R.C (étape 1).

ÉTAPE 3 (2020)
degré d'opportunité ⊕
degré de faisabilité dans le temps ⊕

➔ Privilégier l'établissement public foncier comme outil de compensation mutualisée. Il répond en effet aux objectifs suivants : un traitement et une expertise sur toute la chaîne de la séquence, une gouvernance maîtrisée par les maîtres d'ouvrage publics et s'exerçant dans un cadre collaboratif (environnement, agriculture), un facilitateur financier par un portage à moyen voire long terme, un modèle qui prend en compte les exigences de la commande publique.

➔ Proposer une stratégie d'acquisition foncière pour l'établissement public foncier. Plusieurs axes se dégagent : agir progressivement en anticipant permettra d'éviter tout effet inflationniste sur le prix du foncier, affiner les besoins financiers de la compensation et faire appel, le cas échéant, à la taxe spéciale sur les équipements et, enfin, étudier l'opportunité d'ouvrir aux maîtres d'ouvrage privés la possibilité d'acheter des unités de compensation pour un apport de recettes complémentaires et une offre de service aux acteurs économiques privés.

4 DE NOMBREUX ENSEIGNEMENTS POUR LES MAÎTRES D'OUVRAGE PUBLICS

L'analyse des expériences menées au niveau local et du diagnostic du territoire de Loire-Atlantique sont riches d'enseignements pour les collectivités souhaitant s'impliquer en matière d'E.R.C.

1. Le partage de la connaissance du territoire et l'exemplarité en matière d'environnement

Dans ce cadre, favoriser le partage de la connaissance du territoire comme outil d'aide à la décision est apparu un préalable nécessaire. À Chambéry Métropole, un inventaire poussé des zones humides, classées selon leur nature (remarquables ou prioritaires), a précédé la mise en place de l'offre compensatoire.

Les collectivités locales doivent aussi, avant toute chose, s'engager dans un système vertueux de protection de la nature et de la biodiversité. Chambéry Métropole a ainsi inscrit son action dans le cadre d'un Plan d'action en faveur des zones humides (PAFZH) signé en 2012.

2. Une stratégie partenariale adaptée aux besoins du territoire

Il convient par ailleurs d'adopter une stratégie adaptée aux besoins du territoire et cibler, pour cela, un territoire de projets pour mener d'éventuelles expérimentations. Le projet des Yvelines a été validé par les services de l'État à cette condition.

Les expérimentations étudiées se sont enfin appuyées sur la constitution de partenariats entre acteurs d'un même territoire, autour d'une vision partagée de la protection de l'environnement, qui paraît indispensable au déploiement d'une stratégie cohérente en matière d'E.R.C.

Stéphanie BASCOU
stephanie.bascou@administrateur-inet.org

Djamel KHADRAOUI
djamel.khadraoui@administrateur-inet.org

CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE SEINE-ET-MARNE

LE DISPOSITIF DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE DANS LES DÉPARTEMENTS DE GRANDE COURONNE

Le responsable du projet

➔ Jean-Claude LOUCHET
Directeur général des services

1 UNE COMMANDE OPPORTUNE FINANCIÈREMENT ET STRATÉGIQUEMENT

Une opportunité financière et stratégique

Les Présidents des Départements de Seine-et-Marne (77), des Yvelines (78), de l'Essonne (91) et du Val d'Oise (95) ont lancé le 18 janvier 2016 l'association « Grande Couronne Capitale ».

À la tête de ces territoires franciliens mi-urbains, mi-ruraux, leur objectif est de faire entendre leurs voix dans un contexte marqué tant par la baisse des dotations, et donc une gestion financière contrainte, que par l'émergence du fait intercommunal à grande échelle, notamment la mise en place de la métropole du Grand Paris.

Animés par une volonté commune de saisir l'opportunité de la convergence politique née des élections de 2015, les départements de grande couronne envisagent dans un premier temps un échange renforcé des bonnes pratiques professionnelles. Mais à moyen puis à long terme, cette démarche peut conduire à une réelle inter-départementalisation des politiques publiques consistant à mutualiser les moyens, rationaliser le pilotage et

optimiser les gains. Dans ce contexte, l'objectif de l'étude menée du 23 novembre 2015 au 29 janvier 2016 vise, à partir d'une vision globale des politiques sociales, à explorer la gestion du revenu de solidarité active (RSA) dans chacun des départements de grande couronne. L'analyse opérationnelle et stratégique développée a permis de dégager les points de convergences et de divergences entre ces quatre institutions. Elle a ainsi mis en lumière des pistes d'avenir autour de thématiques majeures auprès de notre commanditaire, le Département de Seine-et-Marne. Cette mission ambitionne également de participer au processus de réorganisation de la Direction générale adjointe aux solidarités engagé depuis quelques mois.

2 RÉALISATION AUTOUR DE COLLECTIVITÉS ET D'INSTITUTIONS DEVANT RESTER DYNAMIQUES

La méthode utilisée s'est articulée autour de quatre étapes. Outre le nécessaire approfondissement du sujet, ces étapes ont également été le marqueur d'une évaluation continue du champ d'exploration que la mission permettait de réaliser.

La complexité du dispositif de RSA couplée à la relative singularité des situations des quatre départements imposait un « recentrage » des objectifs initialement déclinés.

1

Étape n° 1 : 1 semaine
Phase de lancement

1. Ajustement de la commande
2. Mise en place du plan de charge et de la stratégie de travail

- Définition des livrables et des étapes, consolidation du cahier des charges par une note de cadrage
- Recensement des données accessibles
- Identification des acteurs et hiérarchisation des entretiens
- Élaboration d'une proposition de guide d'entretien
- Entretiens avec des interlocuteurs privilégiés

2

Étape n° 2 : 3 semaines
Phase opérationnelle

1. État des lieux
2. Entretiens spécialisés
3. Premier bilan

- Entretiens spécialisés (académiques, institutionnels, politiques, partenariaux, recours à des experts, benchmark)
- Base documentaire approfondie et élaboration d'outils uniformisés de recueil de données
- Conférences

3

Étape n° 3 : 3 semaines
Point d'étape et phase d'analyse

1. Diagnostic partagé, confrontation des points de vue
2. Validation des avancées avec le commanditaire
3. Objectivation des analyses
4. Conceptualisation
5. Recommandations scénarisées

4

Étape n° 4 : 2 semaines
Phase de finalisation et de capitalisation

1. Restitution
2. Proposition d'outils méthodologiques et d'un calendrier stratégique adapté
3. Rédaction du rapport et de la synthèse

L'étude menée a eu pour exigence fondamentale de ne pas s'inscrire « hors sol » ce qui aurait conduit à occulter les actions publiques initiées dans chacun des territoires concernés, du point de vue du contrôle, de la lutte contre la fraude, de la contractualisation ou encore de l'innovation.

Les écueils du dispositif du RSA ont été relevés : il était fragmenté dans sa gestion, dans son financement et dans les jeux d'acteurs. La mission a mis en exergue auprès de la direction générale et de l'exécutif local les points fondamentaux constituant le socle d'une politique efficiente de gestion du RSA. La qualité du service rendu pour l'usager en termes de droits et devoirs a été, au même titre que la performance d'une organisation constamment dynamique, une cible permanente dans le choix des pistes explorées.

Ces deux cibles ont été abordées sous le prisme d'une inter-départementalisation aujourd'hui envisageable mais qui impliquera d'absorber des effets de transition.

3 BILAN : TERRITORIALISATION RATIONALISÉE, RÉNOVATION DES PARTENARIATS ET EXIGENCE SOCIALE

1. La territorialisation, clé de voûte de l'efficacité départementale en matière d'action sociale

Selon Claudine Padieu, directrice scientifique à l'ODAS, « *la territorialisation est désormais un phénomène qui s'est généralisé à l'échelon départemental mais reste largement inabouti* ». Processus complexe qui emporte une vision fine du territoire départemental, la territorialisation de l'action sociale est un des éléments fondamentaux partagés par les départements de Grande couronne. Si la division spatiale s'avère donc incontournable, c'est à l'échelle de son élaboration que de réelles distinctions se font jour. À ce titre, différentes étapes peuvent être identifiées.

À terme, l'objectif est la performance par l'autonomie de gestion et de moyens propres alloués, la déconcentration contractualisée en rationalisant les effectifs (fusions de structures et montée en performance des équipes, culture du résultat). L'organisation en silo devient une organisation mobile en réseau fongible. Cette nouvelle organisation permet un décloisonnement des actions publiques et synergies.

Actions envisagées :

- Réduire le nombre de Maisons départementales des solidarités de 14 à 6, en cohérence avec les intercommunalités du territoire départemental et infra-départemental

- Lancer une démarche consultative de diagnostic partagé et d'identification des publics auprès des communes afin d'identifier notamment les bénéficiaires dits « 100 % dépendants ».

- Faire de la méthodologie de projet un axe prioritaire des bénéficiaires du RSA dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi nouvellement créée.

- Mettre en place le principe d'unité de l'action territoriale sur la base de la culture d'entreprise et la mobilité professionnelle : l'unité du maillage territorial s'inscrit en cohérence avec le périmètre d'intervention des établissements publics de coopération intercommunale et en faisant dialoguer tous les métiers du service public.

2. Rénover, développer et mutualiser les partenariats

Le Département est le chef de file de l'action sociale. Cette responsabilité complexe et difficile à mettre en œuvre nécessite de s'inscrire dans une logique coordonnée des dispositifs à l'œuvre dans le champ social. Elle implique également des liens forts avec les différents partenaires (associations, Pôle emploi, CAF. S'il porte donc de fait une vision partenariale interne et externe, le Département doit en faire un atout en la développant, la rénovant et en envisageant les espaces de mutualisation des expertises collectives.

Actions envisagées :

- Poursuivre la rationalisation du tissu associatif dans le champ social conformément aux unités territorialisées.

- Procéder à un profilage assumé des bénéficiaires orientés vers un retour à l'emploi dans le cadre de la convention signée avec Pôle emploi.

- Redéfinir avec la CAF les contours d'une relation apaisée permettant un partage des données et des orientations en amont.

3. Promouvoir une exigence d'innovation sociale

Forts d'une structuration plus aboutie, certains des territoires de grande couronne procèdent au questionnement quantitatif et qualitatif des moyens mis en œuvre dans le champ social notamment en matière de RSA.

Réviser en profondeur les solidarités en Seine-et-Marne représente une opportunité d'ériger cette exigence d'innovation sociale en axe fort de la culture d'entreprise de la « marque » CD 77.

Actions envisagées :

- Généraliser le pilotage par la performance en lien avec un mode fonctionnement projet propre à l'évaluation des dispositifs.

- Encourager une action locale de proximité efficiente en réinterrogeant le chaînage administratif des unités territoriales afin d'isoler les tâches annexes.

- Mettre en place au sein des nouvelles unités territoriales des équipes pluridisciplinaires polyvalentes répondant aux exigences du traitement de publics hétérogènes (liens avec les entreprises, l'économie sociale et solidaire).

- Favoriser les réseaux de distribution interne par la mise en place office des unités territorialisées des équipes pluridisciplinaires.

- Prôner davantage l'expérimentation pour évaluer et conduire le changement, et l'inscrire comme fondement d'une culture d'entreprise assumée et exigeante.

- Favoriser la participation et la formation conjointe afin de responsabiliser tant les publics bénéficiaires et les travailleurs sociaux en que les cadres aux solidarités garants du sens et des valeurs prônés par le Département.

4 TRANSFERT : VISER L'EFFICIENCE DU SERVICE RENDU EN INFUSANT UN CHANGEMENT VERTUEUX

Les collectivités territoriales évoluent dans un environnement instable et fragilisé en raison d'un contexte contraint. Cette situation incite à des réorganisations majeures visant à améliorer l'efficacité de l'action publique. En matière sociale, les départements sont particulièrement exposés à ces situations incertaines.

L'inter-départementalisation ne peut être une solution unique, applicable de manière uniforme. En revanche, les éléments clés identifiés dans la présente étude apparaissent comme incontournables à la mise en œuvre d'une action sociale efficiente. Toutefois, même largement partagés, ces derniers exigent d'être réinterrogés pour assurer leur pleine expression.

La territorialisation départementale s'appuie sur un diagnostic partagé avec les communes qui mérite une réévaluation à moyen terme afin de s'assurer de sa pertinence au regard des publics visés. De même, les partenariats que l'institution départementale peut être amenée à développer doivent conduire à des échanges continus démontrant un engagement et une implication des différents acteurs.

Enfin, l'innovation sociale ne se conçoit qu'en remettant en cause les cadres établis et en bousculant les usages professionnels traditionnellement admis.

Cécile FRAVAL
cécile.fraval@administrateur-inet.org

Emmanuel NOYARET
emmanuel.noyaret@administrateur-inet.org

Nils RANDRIAMANANTENA
nils.randriamanantena@administrateur-inet.org

Mathilde ROUILLÉ
mathilde.rouille@administrateur-inet.org

CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA SEINE-SAINT-DENIS

QUELLE TERRITORIALISATION DE L'ACTION SOCIALE EN SEINE-SAINT-DENIS ?

La responsable du projet

➔ Bérénice DELPAL
Directrice générale adjointe du Pôle Solidarité

1 RÉINTERROGER L'ORGANISATION DU PÔLE SOLIDARITÉ

De nombreux départements se réfèrent au concept de développement social pour mettre en œuvre leurs politiques de solidarité. Celui-ci invite à ne plus se limiter à un accompagnement individuel de l'usager. Il encourage en effet les actions collectives et la mobilisation des ressources des publics et des territoires. En lien avec ces considérations, une nouvelle priorité des départements consiste à décloisonner les services sociaux et médico-sociaux. De nombreux départements ont ainsi refondu leur organisation et revu leurs processus de travail. De ce point de vue, la Seine-Saint-Denis a conservé un fonctionnement qui, aujourd'hui, ne lui semble plus en mesure de répondre de manière globale et transversale aux évolutions de la demande sociale.

Dans ce contexte, le projet collectif commandité vise à réinterroger l'organisation et le fonctionnement du Pôle Solidarité, et plus particulièrement :

➔ L'organisation et la gouvernance des services centraux et déconcentrés de l'action sociale ;

- ➔ Le décloisonnement des services et l'évolution des pratiques professionnelles ;
- ➔ La définition d'un échelon territorial pertinent pour le pilotage et la mise en œuvre des politiques sociales.

2 DES PRÉCONISATIONS CONSTRUITES À LA SUITE D'UN DIAGNOSTIC APPROFONDI

La conduite d'un diagnostic de la situation actuelle s'imposait comme préalable à la proposition d'axes d'évolution pertinents. À chacune de ces deux étapes a été réuni un comité de pilotage, installé dans le cadre du stage et composé de la Directrice générale adjointe du Pôle Solidarité, des Directeurs du Pôle et de leurs adjoints.

Phase 1 : **élaboration du diagnostic**

L'enjeu principal était d'identifier les atouts et les limites de l'organisation existante quant à sa capacité à permettre une approche collective et globale des besoins des usagers.

Il a ainsi été procédé à un large recueil d'informations. Une cinquantaine d'entretiens a été conduite avec des acteurs du territoire (élus, agents du Pôle Solidarité, partenaires du département). Complétée par un questionnaire adressé à une quarantaine de cadres du Pôle Solidarité et par une analyse documentaire, cette démarche a permis de confronter les points de vue et d'identifier les consensus.

Phase 2 : **élaboration des préconisations**

En s'appuyant sur ce diagnostic, des préconisations répondant aux dysfonctionnements mis en évidence et aux attentes formulées en matière de territorialisation de l'action sociale ont été proposées.

À cette fin, les expériences d'autres départements ont été recueillies. Cela a permis d'identifier plusieurs pistes d'évolution a priori adaptées au contexte de la Seine-Saint-Denis. Exprimés lors des entretiens ou via le questionnaire diffusé, l'expertise et le point de vue des agents du Pôle Solidarité, en central et dans les services déconcentrés, ont également été pris en compte. De plus, quatre ateliers de travail ont été organisés lors d'un séminaire réunissant l'équipe de direction, invitée à échanger sur des axes d'amélioration.

Puis, les élèves administrateurs territoriaux ont élaboré un scénario d'évolution globale de la territorialisation de l'action sociale qui a été soumis au comité de pilotage. Les réactions des participants ont permis d'adapter le scénario final remis à la collectivité.

3 UN CONSENSUS SUR LA NÉCESSITÉ DE FAIRE ÉVOLUER L'ORGANISATION DU PÔLE SOLIDARITÉ

1. Un département qui se caractérise par l'ampleur du service rendu à la population

L'investissement du département dans le champ social se traduit par une présence territoriale dense, par le déploiement d'actions volontaristes et également par une implication forte des agents auprès d'une population particulièrement précaire. Si l'étude réalisée intègre ce constat positif, elle porte en priorité sur l'identification de points d'amélioration.

2. Les Maisons départementales des solidarités (MDS) : des outils de développement social perfectibles

La création de MDS aurait pu être l'occasion d'améliorer la relation à l'usager et la qualité du service rendu en favorisant, localement, le travail en transversalité entre les équipes. Cependant, la première expérience de MDS conduite en Seine-Saint-Denis a été menée

selon une logique essentiellement bâtimentaire. L'absence de réflexion sur le rôle et le fonctionnement de cet équipement a conduit à des difficultés de mise en œuvre et à une plus-value limitée.

3. Une harmonisation inachevée des différents périmètres géographiques d'intervention sociale

Sur le terrain, l'action sociale est mise en œuvre au niveau des circonscriptions ASE (Aide sociale à l'enfance), PMI (Protection maternelle et infantile) et SSD (Service social départemental). Or, leurs frontières ne sont pas toujours concordantes, ce qui complexifie le travail entre responsables de circonscription, au détriment de l'usager.

4. Une structuration du Pôle Solidarité qui reflète la segmentation des politiques sociales

L'organigramme du Pôle Solidarité reflète le cloisonnement des politiques sociales nationales selon une logique « en silos ». Il en découle un manque de transversalité entre les directions métiers ainsi que des coûts de coordination élevés. Ce cloisonnement, qui rejaillit sur l'organisation des services sur le terrain, freine l'approche de développement social et renforce le poids des cultures métiers.

Sont aussi déplorées des difficultés de communication entre les agents en circonscription et les directions centrales. De plus, les agents travaillant en circonscription sont partagés entre un sentiment d'isolement et la revendication d'une forte autonomie. Sous l'effet de cette autonomie, des différences de pratiques sont constatées localement. In fine, cela conduit à une inégalité de traitement entre les usagers, tant au niveau de l'accueil que de l'accompagnement des publics.

5. Un Projet social départemental (PSD) existant mais insuffisamment approprié par les agents

Le PSD vise à définir les orientations politiques et stratégiques en matière sociale. Cependant, celles-ci n'apparaissent pas suffisamment lisibles pour les équipes et ne sont pas non plus clairement comprises par les partenaires. Elles manquent en outre de traduction opérationnelle.

4 VERS UNE TERRITORIALISATION DE L'ACTION SOCIALE MIEUX ADAPTÉE AUX ATTENTES DES PUBLICS

1. Revaloriser et réorganiser la fonction d'accueil

Il serait pertinent de réorganiser l'accueil physique afin de simplifier le parcours de l'usager et de favoriser la transversalité entre les services. Il est conseillé de mettre en place un guichet intégré, voire un guichet unique. Cette solution constitue en effet la solution la plus optimale en termes de visibilité et d'identification par l'usager. Une telle démarche s'accompagne d'une réflexion sur le développement des compétences des agents. Un effort sur l'accueil dématérialisé est souhaitable : amélioration de l'accueil téléphonique, création d'un portail Internet dédié à l'action sociale du département et des partenaires.

2. Rendre possible l'accompagnement global des publics

La diversification des profils des travailleurs sociaux au sein des équipes favorise une approche plus transversale et globale des usagers, comme en témoignent les retours d'expérience d'autres départements. Les leviers à actionner relèvent :

- de la politique RH, à travers par exemple la promotion de la mobilité interne,
- des processus de travail, via notamment la formation de groupes de travail mobilisant des équipes différentes autour d'un projet commun.

3. Mener une réflexion sur la généralisation des MDS

Le déploiement de ces équipements de proximité, rassemblant en un même lieu un éventail plus ou moins large de services publics, constitue une opportunité. Il convient de l'apprécier au regard des nombreuses contraintes auxquelles est confrontée la collectivité, sur les plans financiers et fonciers notamment.

4. Achever l'harmonisation des circonscriptions ASE, PMI et SSD

Comme les retours d'expérience d'autres départements l'ont montré, cette étape constitue la première phase indispensable à une nouvelle organisation territoriale. Cette harmonisation facilitera les échanges entre équipes métiers à l'échelle locale.

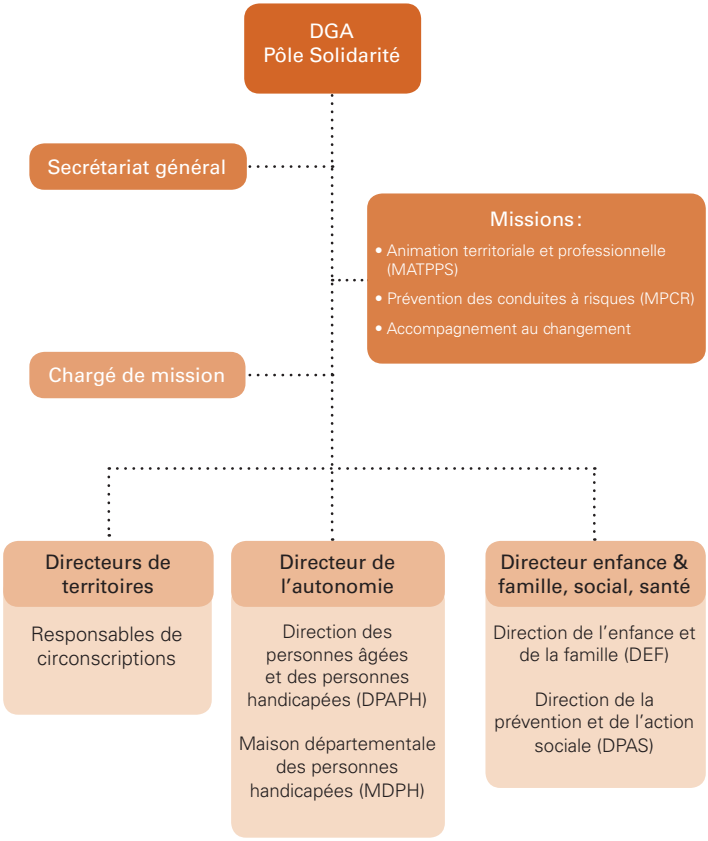
5. Insérer un échelon d'animation spécifique au niveau de territoires élargis

De nombreux départements ont fait le choix de créer un échelon intermédiaire (« territoire ») entre le local et la direction centrale. La mise en place de territoires présente de nombreux avantages : amélioration du pilotage de l'action départementale, de la coordination, de la lisibilité auprès des partenaires, ou encore, de la visibilité auprès de la population.

6. Adapter le schéma d'organisation du Pôle Solidarité à ces évolutions

Ces évolutions appellent une réorganisation du Pôle Solidarité, tant en central qu'au niveau des territoires et des circonscriptions. Le nouvel organigramme repose principalement sur l'articulation entre des directions métiers recomposées et des directions territoriales.

Proposition d'organisation du Pôle Solidarité



7. Renouveler le portage des politiques sociales du département

Il est proposé à la collectivité de renouveler le portage de ses politiques de solidarité. Elle pourrait pour cela s'appuyer sur un projet de mandature et une revalorisation du Projet social départemental. Les orientations exprimées dans ces documents gagneraient à être déclinées au niveau des territoires et des directions du Pôle Solidarité, afin de viser une plus forte appropriation par les agents.

5 UNE MÉTHODOLOGIE ADAPTABLE À D'AUTRES COLLECTIVITÉS

Un certain nombre de recommandations méthodologiques peuvent être formulées en direction de collectivités amenées à conduire un projet de ce type.

1. Un diagnostic approfondi par une confrontation des points de vue

La réalisation d'entretiens avec une diversité d'acteurs a permis de préciser l'état des lieux mais aussi de l'élargir, certains ayant pointé du doigt des dysfonctionnements que d'autres ne percevaient pas. Par exemple, l'harmonisation des périmètres des circonscriptions de l'ASE, de la PMI et du service social était jugée indispensable par les agents œuvrant en circonscriptions, mais n'apparaissait pas comme une priorité pour la direction du Pôle.

2. Un diagnostic partagé avec l'ensemble des équipes

S'assurer que le diagnostic est partagé par les différentes parties prenantes est nécessaire pour garantir la légitimité du projet de réorganisation. Au cours du projet collectif, l'état des lieux a été présenté à l'équipe de direction du Pôle Solidarité et à une partie des responsables de circonscriptions. Ces moments ont été l'occasion de le conforter. L'ensemble des acteurs, aussi bien en direction centrale qu'en circonscription, s'est accordé à considérer que le modèle actuel ne pouvait perdurer et qu'un changement d'organisation s'imposait.

3. Des préconisations enrichies par un benchmark affiné

Procéder à un benchmark approfondi a permis de recueillir de nombreuses bonnes pratiques et recommandations méthodologiques. La confrontation de ces différentes approches avec le contexte propre à la Seine-Saint-Denis a facilité l'élaboration de préconisations adaptées aux spécificités du département.

4. Une temporalité marquée par des phases de maturation et des temps forts

Entre fin novembre 2015, moment où a débuté le projet, et fin janvier 2016, lorsqu'il s'est achevé, la réflexion sur le scénario d'évolution de la territorialisation de l'action sociale en Seine-Saint-Denis a connu une nette maturation en interne. Cela a été visible dans le cadre des deux comités de pilotage animés par les élèves administrateurs territoriaux :

- Lors du premier comité de pilotage, des questionnements ont été formulés par les participants sur la pertinence de certaines propositions d'évolution.

- Mais lors du second comité de pilotage, après une phase de maturation sur ces propositions, ces sujets ne prêtaient plus à controverse. Les échanges se sont alors concentrés sur d'autres thématiques, davantage axées sur la mise en œuvre des pistes d'évolution.

Cette expérience montre qu'il convient de prévoir dans la conduite du projet :

- Des temps forts, propices au débat

- Des périodes de maturation entre deux temps forts pour l'ensemble des acteurs.

Camille ALBERT
camille.albert@administrateur-inet.org

Anthony BERGET
anthony.berget@administrateur-inet.org

Stéphane MENARD
stephane.menard@administrateur-inet.org

Thibaut ROULON
thibaut.roulon@administrateur-inet.org

VILLE DE LIMOGES

PROJET « ÉCOLES 2020 »

La responsable du projet

➔ Pascale MARTINOT

Directrice générale adjointe
Pôle Développement social et Cohésion territoriale

Engagée dans un ambitieux programme de réformes administratives, la ville de Limoges a souhaité associer notre équipe à la réflexion qu'elle mène en matière de politique scolaire. Partant du schéma du regroupement d'écoles initié en interne, nous avons contribué à l'élargir, en l'intégrant à un projet plus global intitulé "Écoles 2020".

1 VERS UN NOUVEAU SCHÉMA D'ORGANISATION SCOLAIRE

1. La réforme : une impérieuse nécessité pour la ville

La Ville de Limoges a connu une baisse constante de ses effectifs scolaires, depuis 1988, dans les écoles primaires. Ainsi, une baisse de 2 500 élèves en 25 ans a été enregistrée par la ville, soit l'équivalent de 100 classes. Or, seulement trois écoles ont été fermées depuis.

L'utilisation des bâtiments scolaires mis à disposition par la ville doit aujourd'hui être optimisée. La ville de Limoges compte actuellement 68 écoles (maternelles, élémentaires et primarisées), dont le taux d'occupation moyen est d'environ 59 %. Le nombre d'écoles étant

resté pratiquement le même, les charges de fonctionnement n'ont pas diminué. Les dépenses afférentes à l'entretien, l'exploitation, et la maintenance technique des bâtiments n'ont pas suivi la diminution de l'activité scolaire. Si l'implantation de ces écoles constitue un fort maillage du territoire, l'offre scolaire est devenue hétérogène au fil des années. Quatre sites scolaires accueillent plus de 400 élèves tandis que 12 sites comptent moins de 150 élèves, dont 7 moins d'une centaine d'élèves. Par ailleurs, les écoles à faibles effectifs sont souvent contraintes pour leur organisation pédagogique de fonctionner avec des classes à plusieurs niveaux, situation généralement peu appréciée des parents.

Enfin, un manque chronique d'investissements a été constaté par la nouvelle municipalité, à son arrivée, s'illustrant par un état de délabrement important pour certaines écoles de la ville.

De plus, seuls 17 sites scolaires disposent d'un restaurant scolaire sur place, ce qui entraîne le déplacement quotidien d'environ 2500 enfants, par bus, sur leur lieu de restauration. Ce schéma d'organisation en matière de restauration scolaire n'est pas viable financièrement, de par le coût de ce transport. Il engendre également une détérioration du service offert aux élèves en raison des retards et du stress que peuvent provoquer ces déplacements quotidiens.

2 UNE RÉFLEXION GLOBALE

Cette étude devait comprendre la réalisation d'un diagnostic sur l'organisation scolaire actuelle, prenant en compte les paramètres suivants :

- la capacité d'accueil des établissements,
- la présence d'un restaurant scolaire,
- l'accessibilité,
- l'organisation de l'accueil périscolaire,
- la domiciliation des familles,
- la mixité sociale et réseaux REP,

➔ l'évolution projetée des cohortes d'élèves afin d'équilibrer les niveaux,
➔ les projets immobiliers sur le territoire.

Ce diagnostic doit être en lien avec une réflexion globale sur la restauration scolaire (transport de repas, création de réfectoires…).

2 UN PROJET ÉTROITEMENT CONSTRUIT AVEC LA DIRECTION GÉNÉRALE

1. Une démarche pour ancrer la mission initiale dans un projet plus global, plus large

Avant cette mission, la direction de la Jeunesse avait déjà rendu une note sur la réorganisation du schéma des écoles (l'offre scolaire et les propositions de regroupement d'écoles). Tout l'objet de la mission fut d'apporter un regard extérieur sur cette proposition en interne, afin de la valider ou d'en revoir les aboutissants.

Dans un premier temps, la réalisation du diagnostic s'est appuyée sur de nombreux entretiens au sein de la direction de la Jeunesse. Ceux-ci ont permis d'entamer la construction d'une grille d'analyse détaillée, sur l'organisation et le fonctionnement des écoles de la ville. La participation des services, sous la forme de reporting, ciblés par compétence, a permis d'affiner cette prospection.

Dans un second temps, la proposition d'élargissement de la mission, aux volets restauration scolaire et création d'un réseau d'écoles modernes, a nécessité la réalisation de nouveaux entretiens. Un parangonnage sur la restauration scolaire, auprès de villes de la même strate, fut également réalisé. Les directions en charge de l'urbanisme, de l'action foncière, des espaces verts furent entre autre sollicitées dans cette démarche globale et transversale.

2. Un portage politique et administratif favorable

L'élaboration du projet fut jalonnée de réunions de validations régulières, sous différentes formes :

- des réunions hebdomadaires avec la Directrice Générale Adjointe au développement social et à la cohésion territoriale pour valider et encadrer l'avancée des travaux ;
- une réunion de cadrage sur la stratégie de communication ;
- deux comités techniques, regroupant les directions concernées par le projet final, afin de vérifier les options choisies sous l'angle de l'expertise.

Au regard de la sensibilité du sujet, un engagement fort du politique était un gage de réussite. Ce portage fut assumé pleinement par l'adjoint au Maire en charge des affaires scolaires ainsi que par le Maire lui-même. Cette implication s'est traduite par la présence de l'adjoint aux affaires scolaires au sein des deux comités de pilotage et à l'occasion d'une restitution du projet « Écoles 2020 » devant le Maire.

Le projet « Écoles 2020 », élargissant à deux nouveaux piliers, restauration scolaire et modernisation du réseau des écoles. Le projet a été présenté en Conseil municipal. La délibération reprenant la première phase du premier pilier relative au regroupement des écoles, a été également adoptée à cette occasion.

3. Une production de livrables stratégiques et opérationnels

La mission a donné lieu à la production de nombreux livrables, fonction du niveau d'avancée de la réflexion. Des propositions de scenarii, concernant le phasage du regroupement des écoles, ont été faites sur la base de la grille d'analyse multicritères. Les scénarii variaient en fonction du volume et de la périodicité des fermetures. La communication, jugée essentielle sur ce projet, a fait l'objet de diverses productions :

- un plan stratégique de communication ;
- un argumentaire sous la forme d'éléments de langage concernant les trois écoles concernées par la première phase du regroupement ;
- des supports de présentation, destinés d'une part à la réunion prévue avec les directeurs d'école et d'autre part au Conseil municipal.

D'autres éléments ont été fournis :

- une évaluation plus précise des travaux à réaliser sur les écoles d'accueils ;
- un planning de mise en œuvre des travaux de réorganisation de la restauration scolaire sur 6 ans ainsi que son coût ;
- une évaluation globale des investissements à réaliser dans le cadre du PPI 2016-2020 concernant les trois piliers du projet « *Écoles 2020* ».

3 UNE VISION GLOBALE DE LA POLITIQUE SCOLAIRE : LE PROJET « ÉCOLES 2020 »

Le projet englobe trois piliers d'amélioration de la politique scolaire

Il s'agissait de remettre en perspective cette réforme dans un cadre général plus positif. De plus, il est apparu utile de profiter du regroupement d'écoles pour engager un programme de modernisation de l'ensemble des écoles, de la restauration scolaire et du bâti. Ainsi, le projet "Écoles 2020" est un programme global fondé sur trois piliers :

- la concentration des investissements du fait du regroupement des écoles ;
- l'optimisation de la gestion de la restauration scolaire ;
- la modernisation du réseau des écoles.

PILIER N° 1 : Le regroupement des écoles

Il concerne le plan de réduction du nombre d'écoles, et donc, la concentration in fine des investissements. La Ville de Limoges, en 2015, disposait de 68 écoles réparties sur 35 sites. L'objectif de la Direction Générale était de réduire le nombre de sites, à l'horizon 2017 de 9 structures. Cet objectif concernerait donc 9 % de l'ensemble des élèves. Suite aux entretiens et à l'établissement des critères, nous avons proposé une liste d'écoles prioritaires et un phasage concernant le regroupement des écoles.

La communication relative à ce premier pilier devait se concentrer sur la faible qualité du bâti, la faible taille de ces écoles et la concentration des investissements. Nous avons mis l'accent sur :

- les projets pour la réaffectation du bâti ;
- l'optimisation financière et les économies générées sur 6 ans, à savoir, plus de 2,1 millions d'euros en économies de gestion et en produits de cession.

PILIER N° 2 : La révision de la gestion de la restauration scolaire

Il intègre la révision du schéma de gestion de la restauration scolaire. Nous nous sommes attachés à proposer un plan de réorganisation avec un volet financier, un volet calendrier et un volet opérationnel. L'objectif de ce plan sur 6 ans est de ne plus déplacer les élèves mais les repas avec la mise en place à l'horizon 2020 :

- d'une seule unité de production des repas, capable de fournir l'ensemble des écoles et, éventuellement, d'autres établissements publics ;
- des cuisines satellites, en liaison froide dans la quasi-totalité des sites scolaires avec la création de 11 réfectoires et la remise aux normes de 12 réfectoires.

Un plan de communication a été proposé présentant trois avantages :

- le fait que les élèves n'auront plus à se déplacer,
- une plus grande sécurité qui en découle,
- une meilleure qualité de produits

Des appels à projets pourraient être mis en œuvre avec un partenariat entre la Ville de Limoges et un chef cuisinier renommé, l'objectif de ces mesures étant de rendre le projet, politiquement, le plus acceptable possible.

PILIER N° 3 : La modernisation du réseau des écoles

Le projet politique de regroupement d'écoles peut être un argument pour engager un plan général de modernisation des écoles visant à l'amélioration du bâti. La concentration des investissements permise grâce au premier pilier doit permettre :

- La rénovation des écoles de regroupement avec un ciblage précis des besoins en termes de travaux par type d'école et de classe (maternelle, primaire, cours d'école).

- La modernisation de l'ensemble des écoles avec une liste d'écoles pilotes définie par le Maire.

- La mise en place d'initiatives innovantes. Nous avons ainsi proposé un partenariat entre la Ville de Limoges et l'École nationale supérieure d'arts de Limoges. Cela, pour permettre au projet d'être le plus participatif possible en impliquant les enfants, les parents d'élèves et les enseignants. Il pourrait s'intituler, "*Je participe à la rénovation de mon école*".

4 DÉPASSER LA LOGIQUE TECHNOCRATIQUE POUR DONNER DU SENS À LA RÉFORME

1. La nécessité de dépasser le simple projet de rationalisation

L'optimisation des équipements est devenue nécessaire pour les collectivités territoriales. Cette logique ne peut cependant pas présider seule aux choix des responsables locaux. Aussi, nous avons estimé nécessaire d'intégrer, le programme de regroupements d'écoles à un plan global qui couvrait les différents aspects de la politique scolaire, dans le cadre des compétences de la commune.

Au travers du projet "*Écoles 2020*", nous avons souhaité mettre en valeur le fait que les économies (budgétaires, écologiques etc.) générées par l'optimisation du bâti n'entraient pas en contradiction avec l'amélioration du service rendu à la population. Il ne s'agit pas forcément de "faire plus avec moins", comme le veut la maxime à la mode dans le discours managérial. Le saupoudrage des moyens, souvent réalisé avec une visée politicienne, ne peut constituer un horizon indépassable.

2. La communication : un élément fondamental de la réussite de projet

La politique scolaire d'une commune est, par nature, un sujet sensible. Elle touche à la vie quotidienne des parents et engage l'avenir des enfants. Les réformes en la matière sont scrutées avec attention, aussi bien par les acteurs (forces politiques en présence, enseignants, parents d'élève etc.) que par les observateurs (presse locale, citoyens) de cette politique.

Le principal enseignement que nous aurons tiré de cette mission est que, dans une société où l'information circule à grande vitesse, la culture du secret au sein des services est désormais illusoire.

Concernant la communication externe, il n'est pas souhaitable de communiquer publiquement trop en amont du montage d'un projet. Comme Il est tout aussi néfaste que celui-ci soit rendu public par des fuites, souvent grossies par la rumeur. Sur des sujets aussi sensibles que le regroupement d'écoles, le bon moment pour communiquer n'est pas toujours évident. Des enjeux concrets (inscription des enfants, relations avec l'inspection académique) sont concernés et doivent être pris en compte. En l'occurrence, la Ville de Limoges a privilégié la logique d'information à la logique de concertation. La dégradation rapide d'une partie du bâti scolaire imposait une décision rapide. Les directeurs d'école, enseignants et parents ont néanmoins pu être informés en amont de l'annonce publique du projet au cours de réunions spécifiques.

Le plan de communication qui a été suggéré intégrait un argumentaire contenant des éléments de langage à l'égard des élus concernés. Celui-ci a nourri les réponses apportées aux principaux acteurs. La nécessaire assistance aux élus, lesquels n'ont pas vocation à être des techniciens, doit être appuyée par la cohérence du discours à l'égard du public. L'organisation d'une réunion "communication" a permis à la Ville de s'assurer du respect d'une stratégie unique, nonobstant les inévitables évolutions du projet.

3. Le bon fonctionnement de la chaîne de management et la relation à l'élu

Il ne peut exister de communication intelligente à l'égard du public si, en interne, les rouages de la chaîne de management ne sont pas respectés. Au cours de notre projet collectif, nous avons pris conscience de l'importance de la bonne transmission de l'information entre les cadres supérieurs de la collectivité et l'encadrement intermédiaire.

Au-delà des réunions qui jalonnent la vie d'un projet, les relations entre les différents rouages hiérarchiques doivent être quotidiennes pour que l'information puisse descendre et remonter efficacement. Les élus doivent pouvoir compter sur une administration dont les réponses ne varient pas en fonction des interlocuteurs.

Pia KONITZ
pia.konitz@administrateur-inet.org

Guillaume LECOESTER
guillaume.lecoester@administrateur-inet.org

Loïse LELOUP-VELAY
loise.leloupvelay@administrateur-inet.org

Suzanne LUCAS
suzanne.lucas@administrateur-inet.org

VILLE DU MANS

UNE ORGANISATION AU SERVICE DE LA MISE EN COHÉRENCE DES MISSIONS CULTURELLES ET ÉDUCATIVES

La responsable du projet

➔ Blandine FORTIN

Directrice – Service conseil en gestion et organisation

La Direction générale adjointe Éducation, culture et sports (DECS), créée au 1er septembre 2015, est issue de la fusion de deux directions générales adjointes : la direction générale adjointe action éducative et sportive ainsi que la direction générale adjointe affaires culturelles. Une première phase de réorganisation des services éducation, enfance, jeunesse et sports s'est produite de façon concomitante.

Les travaux menés ont consisté en la mise en œuvre de la seconde phase de la réorganisation, sur les services culturels. L'état des lieux a permis de mettre au jour une offre culturelle diversifiée et riche mais éclatée. L'objectif était donc d'améliorer la cohérence, le décloisonnement, la modernisation des pratiques, avec une nécessité d'améliorer le reporting et le pilotage des politiques publiques menées par la ville du Mans.

Les propositions découlent d'une méthode menée en concertation avec les agents de la DECS.

1 COMMANDE

La fusion des DGA Action éducative et sportive et affaires culturelles s'est accompagnée d'une réorganisation des services éducation, enfance, jeunesse et sport dans l'objectif de mieux articuler les interventions sur les temps périscolaires et de fluidifier le fonctionnement des services. Dans un second temps, la réflexion s'est portée sur les services culturels dans l'objectif d'interroger les passerelles pouvant exister entre les missions de la nouvelle DGA et la lisibilité de l'offre culturelle pour les publics. La commande a donc porté tant sur la structuration de cette nouvelle DGA, rassemblant des services récemment réorganisés afin d'obtenir une meilleure transversalité des actions, que sur l'organisation des services culturels, afin de favoriser la continuité du parcours de l'usager en optimisant et en rationalisant l'offre culturelle et éducative.

L'objectif principal était d'établir des passerelles entre la culture et les autres politiques publiques menées par la ville du Mans. Il s'agissait également de proposer des scénarios d'évolution avec un pôle équilibré, favorisant la transversalité des actions et une culture partagée entre l'ensemble des services du pôle. En parallèle, l'autre axe fort de la commande a consisté proposer des outils de suivi, d'analyse et de pilotage jusqu'alors quasiment inexistants dans les services culturels et ce dans le but d'améliorer la transparence et de favoriser une gestion rationalisée au sein de ces services.

2 RÉALISATION

La première partie a consisté à établir un état des lieux du fonctionnement des services culturels. Il s'est étayé sur une analyse documentaire ainsi que des entretiens bilatéraux avec

les agents des services de la DECS et des directions support. Il s'agissait d'identifier les missions, les modalités d'action, les résultats produits et de reconstruire les processus décisionnels, et de bénéficier d'un retour d'expérience sur la première phase de la réorganisation auprès des services

Cet état des lieux a permis de dresser un premier constat sur les services culturels :

- l'absence de véritables liens entre les services de l'éducation, de l'enfance, de la jeunesse et des sports d'une part et les services culturels d'autre part ;
- l'existence d'une logique d'établissements limitant les possibilités de dialogue et la lisibilité de l'offre culturelle ;
- la présence d'agents aux métiers similaires dans les différentes structures ;
- l'absence d'indicateurs et d'outils de pilotage facilitant la conduite de la politique publique culturelle.

Il a permis également de déceler des leviers dans la future réorganisation, avec une perspective de départs en retraite en grand nombre à compter de 2021.

Le cloisonnement des services culturels et les problématiques communes rencontrées au niveau des fonctions ressources ont conduit à la constitution de deux groupes de travail thématiques distincts :

- Le premier sur les missions de la DECS, avec un focus particulier sur la mission « médiation », au cœur de tous les services culturels mais appréhendée de manière très différente selon les structures.

- Le second sur les fonctions ressources, avec un sous-groupe portant plus spécifiquement sur les régies techniques.

Ces groupes de travail thématiques, constitués chacun d'une dizaine d'agents des services de la DECS occupant des postes variés, se sont réunis deux fois.

Le premier groupe de travail avait pour objectif de reconstituer le logigramme des missions de chacun, d'identifier les fonctions communes à chaque structure et de faire émerger une culture de travail commune entre les services de la DECS.

	Groupe 1 « missions de la DECS »	Groupe 2 « fonctions ressources »
Fonctions	• Collection et conservation • Diffusion, création, animation • Enseignement • Mise en réseau • Médiation	• Coordination des achats • Gestion des moyens humains • Allocation des moyens matériels (régies) • Optimisation des recettes
Enjeux	• Cohérence de la programmation • Connaissance et ciblage des publics • Lisibilité interne et externe	• Partage de l'information • Mutualisation des moyens humains et techniques • Modernisation des outils informatiques (billetterie, abonnements, taxe de séjour…)

Les grandes missions et les problématiques identifiées ont permis de construire huit scénarios d'évolution de l'organisation :

	Coordination des services culturels par un échelon intermédiaire	Sans réintroduction d'un échelon intermédiaire
Sans mutualisation des fonctions ressources	Scénario 1	
Mutualisation des fonctions ressources	Scénario 2 Scénario 3	Scénario 4 Scénario 5
Réaménagement des missions de la DECS	Scénario 6 Scénario 7 Scénario 8	

Le second groupe thématique visait à proposer des scénarios d'évolution à évaluer leurs impacts.

Les scénarios obtenant les scores les plus importants ont été soumis aux directeurs de services, qui ont exprimé leurs points de vue et préférences, puis dans un dernier temps en comité de pilotage. Par ailleurs, il faut noter que le scénario le plus ambitieux, c'est-à-dire bouleversant le plus les logiques à l'œuvre, a suscité la plus grande adhésion des participants des groupes de travail comme des directeurs de service.

Parallèlement à ce travail d'état des lieux et de construction de propositions d'évolution de l'organisation, un benchmark a été mené auprès d'une vingtaine de collectivités afin d'analyser les différentes logiques d'organisation des services culturels. Il a permis de vérifier que la mutualisation des fonctions ressources et la remise en question de la place des équipements culturels sont souvent déjà à l'oeuvre, ou envisagées, à tout le moins constituent des axes de réflexion.

3 BILAN

1. Le portage politique des politiques culturelles s'avère décisif

L'évolution de l'organisation des services culturels répond de prime abord à la nécessité d'une meilleure adéquation aux besoins des usagers, contribuant à la création de lien social, mais aussi à l'amélioration de leur efficacité. Envisagée sous l'angle de l'articulation des services et des outils de pilotage associés, et initiée par une démarche d'administration, elle peut néanmoins difficilement faire l'économie d'une volonté politique claire et hiérarchisée. La question du portage politique apparaît

en filigrane cruciale dès lors qu'il s'agit de définir des priorités en termes de programmation, notamment à moyen et long terme, de coordination des acteurs et particulièrement de politique des publics. De ce portage politique dépend notamment la lisibilité de l'offre culturelle. Il s'agit d'une difficulté récurrente des politiques culturelles dans les collectivités de taille conséquente où les acteurs de la vie culturelle sont d'initiative, de statuts et de tailles variés, et mêlent programmateurs institutionnels, associatifs subventionnés ou purement privés, diffuseurs occasionnels, les spectacles de rue…

La définition de la politique culturelle dans son ensemble se fait au niveau de l'impulsion et de la communication. Le conseil des acteurs culturels du Mans peut à ce titre se voir octroyer un rôle accru. les établissements municipaux, en régie (Musées, Médiathèques, Salles de spectacles…) ou autonomes (EPIC, EPCC, SEM) ont un rôle déterminant au niveau du territoire, notamment en offrant des lieux de diffusion à des programmateurs extérieurs, qui peuvent suffire à structurer l'offre culturelle dans son ensemble. Son manque de définition contribue à accentuer l'absence de lisibilité de l'offre.

2. Le dépassement de la logique des établissements culturels, horizon inatteignable ?

La politique culturelle s'est traditionnellement constituée autour d'équipements spécialisés tels que les médiathèques, les musées, le Conservatoire, l'école des Beaux-Arts, le théâtre municipal, aux modes de fonctionnement et activités longtemps envisagés comme spécifiques. Cette autonomie est affirmée par un cadre juridique, par les exigences professionnelles des statuts de leurs cadres dirigeants (conservateurs du patrimoine, archivistes ou de bibliothèques, directeurs d'établissements d'enseignement artistique…), et par des exigences scientifiques entre autres. Cette autonomie est un prédicat fort qu'il est difficile de dépasser, quand bien même les missions des services culturels sont communément partagées par tous les établissements : conservation-restauration, création-diffusion, enseignement, médiation, animation etc. sont de facto pratiquées par toutes les structures à des degrés et titres divers, et souvent à destination des mêmes publics (public scolaire

par exemple). Ces missions donnent un sens à l'action des agents au-delà des structures auxquels ils appartiennent et les animent véritablement, comme en témoigne la satisfaction partagée par les agents participant aux groupes de travail thématiques qui ont eu à s'interroger, ou plutôt se réinterroger, sur les missions des services culturels.

L'enjeu est donc bien d'organiser les politiques culturelles autour des missions sans mettre en péril la cohérence institutionnelle et les obligations des équipements qui les portent. Il s'agit dans un premier temps d'instaurer des instances de concertation voire de coopération autour de logiques qui transcendent les équipements, qu'il s'agisse d'événements conjuguant acteurs et disciplines par exemple, ou de manière plus structurante et décisive les publics.

3. Une politique des publics délicate à mettre en place

Si l'offre culturelle au Mans est profuse, et permet théoriquement de satisfaire une multiplicité de pratiques et d'esthétiques, et partant de publics, elle est bien par définition ouverte a priori sur tous les publics, et n'en vise spécifiquement aucun. De ce fait elle tend à reproduire la segmentation clivante des pratiques culturelles, que la répartition géographique équilibrée des équipements culturels sur les territoires, y compris dans les quartiers prioritaires, ne suffit pas à contrarier. La médiation paraît en conséquence être au cœur des activités des services culturels, qui excèdent amplement la logique d'établissements. Elle inspire de manière unanime la motivation des agents que nous avons rencontrés, malgré la multiplicité des définitions dont elle fait l'objet. Clef de voûte des politiques culturelles par-delà les missions obligatoires, elle repose sur une connaissance approfondie des publics que celles-ci touchent, de leurs pratiques et de leur « mobilité » culturelles. Cette connaissance est néanmoins souvent très relative, souvent obérée par la gratuité de nombre d'événements proposés, ainsi que par la vétusté des outils de billetterie associés. Un indice capital de l'atteinte des objectifs de la politique culturelle consiste dans le renouvellement des publics, jaugé en partie à l'aune des inscriptions (médiathèques, conservatoires…), ou des abonnements (salles de spectacle).

4 TRANSFERT

Malgré des particularités évidentes liées tant au territoire qu'à la thématique abordée, le travail amorcé a permis de faire émerger des éléments transférables à d'autres collectivités.

S'agissant du contenu, la réflexion engagée sur les missions éducation, enfance, jeunesse, sports et culture a permis de renforcer la cohérence entre ces missions. Sous une apparente dualité entre l'enfance, la jeunesse, qui constituent des âges de la vie, et des pratiques de loisirs, ce pôle peut en réalité devenir le fer de lance dans la construction du lien social sur le territoire, avec les usagers et les citoyens. Il s'agit en effet d'un pôle de l'action directe auprès du public, avec une diversité des modalités d'action. D'autres collectivités, telles qu'Angers ou Brest, se sont également saisies de ce modèle. Sous cette configuration, la mise en place et l'animation de grands projets de territoire ou d'administration permettant d'assurer la cohérence à l'échelle du pôle est une condition de réussite indispensable.

Concernant la méthode de réorganisation, les travaux ont permis d'identifier un fort intérêt ainsi qu'une implication des agents participant aux groupes thématiques pour la démarche. Le niveau opérationnel a été identifié comme une force de changement pouvant être mobilisée, notamment dans la phase d'élaboration des scénarios de réorganisation et dans la phase de mise en œuvre. Sur la dimension participative, cette méthode a été particulièrement bien acceptée par les agents. Toutefois, il convient d'éviter l'écueil de la décision finale : celle-ci revient in fine à l'autorité territoriale. Si la participation des agents est cruciale, elle ne peut constituer qu'une proposition. La concertation a néanmoins représenté un temps déterminant pour identifier les points d'achoppement éventuels des scénarios proposés, et les décliner de façon opérationnelle, en évitant les biais liés à une décision trop éloignée des réalités de terrain.

Émile BLAISON
emile.blaison@administrateur-inet.org

Sophie BRETAGNE
sophie.bretagne@administrateur-inet.org

Benoît HAUDIER
benoit.haudier@administrateur-inet.org

Jérémie VENCATACHELLUM
jeremie.vencatachellum@administrateur-inet.org

LAVAL AGGLOMÉRATION

LA MUTUALISATION DES SERVICES TECHNIQUES, AGIR ET INNOVER ENSEMBLE POUR UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE TERRITOIRES

Le responsable du projet

➔ Benoît LION
Directeur général adjoint Ressources
Ville de Laval et Laval agglomération

Soumises à des injonctions contraires, baisse des dotations financières et hausse des exigences des habitants, les collectivités territoriales doivent repenser les modalités de mise en œuvre de l'action publique auprès des citoyens. La mutualisation peut représenter à ce titre un outil pertinent de modernisation et de gestion efficiente des collectivités dans une logique de bassin de vie. Longtemps cantonnée aux services administratifs, la mutualisation s'ouvre désormais à de nouveaux champs, dont les services techniques, sous la force des contraintes qui pèsent sur les territoires. Ceux-ci, de par leurs caractéristiques et des niveaux d'organisation différents entre communes, représentent en effet un défi important dans une perspective de rapprochement. Et ce, d'autant plus, sur un territoire lavallois mêlant de façon intime ruralité et urbanité.

1 UNE MISSION QUI S'INSCRIT DANS UN PROJET DE MANDAT ET SUR UN TERRITOIRE PLURIEL

1. Objectifs

Laval Agglomération est composée de 20 communes qui se structurent autour de la ville de Laval avec une première et une seconde couronne. Ce territoire est marqué par une forte disparité

démographique entre une ville centre qui compte 50 479 habitants, soit à elle seule la moitié de la population de l'agglomération, et 19 autres communes peu peuplées et tournées vers la ruralité. L'intégration des services entre l'agglomération et les communes constitue un axe majeur du projet de mandat du Sénateur-Maire de Laval et Président de la communauté d'agglomération. Une première phase de mutualisation a été engagée en 2015 avec la constitution d'une direction générale et d'une direction générale adjointe ressources mutualisées entre Laval et Laval Agglomération.

Afin d'aller plus loin dans cette démarche, Laval Agglomération a sollicité les élèves administrateurs pour engager une étude sur la mutualisation des services techniques. Le champ de la mission intègre l'ensemble des domaines techniques d'intervention et de gestion des communes et des intercommunalités, à savoir la voirie, les espaces verts, l'éclairage public, la propreté urbaine, les bâtiments, l'aménagement, l'urbanisme, les déchets et les parcs automobiles.

Les objectifs de la mission étaient les suivants :

- Sensibiliser les élus et les services aux opportunités que peut offrir la mutualisation des services techniques.
- Établir un état des lieux partagé à l'échelle du territoire.
- Esquisser les contours d'une mutualisation à la carte.

2. Cartographie des services techniques et animation d'ateliers : un état des lieux co-construit des besoins et attentes

En amont de la mission, un questionnaire a été envoyé à l'ensemble des communes de l'agglomération afin de recueillir des données quantitatives (budgétaire, RH, etc.) et qualitatives (attentes et points de vigilance, etc.).

Durant la phase d'état des lieux, 54 entretiens ont été conduits

auprès des vingt communes mais également auprès des directeurs, des chefs de service de la ville de Laval et de Laval Agglomération. Ces entretiens ont permis de qualifier les attentes et les craintes des acteurs par rapport au processus de mutualisation et de cerner les enjeux opérationnels des services techniques.

En parallèle, des points d'étape et des temps de communication ont été organisés au sein de différentes instances : bureau communautaire, réunions de services, comité de suivi avec les organisations syndicales, réseau des services techniques, etc.

Après ces temps d'échanges individuels, il est apparu nécessaire de réunir les acteurs pour co-construire l'architecture de la mutualisation. Ainsi, six ateliers de travail thématiques ont été organisés à raison de deux sessions chacun. Cinq ateliers techniques ont permis de réunir les responsables techniques de l'ensemble des communes sur les thématiques suivantes :

- Espace public (voirie, espaces verts, éclairage public, propreté urbaine, réseaux)
- Patrimoine
- Aménagement et cadre de vie
- Ingénierie et expertise
- Matériel

Un atelier à vocation transversale réunissant d'une part les élus et d'autre part les directeurs généraux des services et secrétaires de mairie a permis d'aborder la question du portage politique et administratif de la démarche mais également les enjeux de gouvernance.

Ces ateliers avaient pour objectif à la fois de lancer une dynamique à l'échelle du territoire et d'esquisser les premiers contours que pourrait prendre cette mutualisation à la carte. Ils ont également été un temps d'échange et de pédagogie privilégié entre les acteurs du territoire.

3. Un constat partagé : penser une mutualisation à la carte autour de 2 dynamiques

La prise en compte de l'identité plurielle du territoire qui conjugue ruralité avec urbanité, centralité et identités communales, suppose de penser une mutualisation des services techniques à la carte.

Ce projet d'organisation pourrait s'articuler autour des deux grandes dynamiques que l'état des lieux a permis de dégager à l'échelle du territoire :

- Une opportunité d'intégration forte entre la ville de Laval et Laval agglomération qui s'inscrit dans la continuité du processus de mutualisation engagé en 2015.

- Des coopérations souples et horizontales pour les autres communes, dans une logique de proximité territoriale pouvant prendre la forme de pôles, préfigurant une future territorialisation.

Ces deux dynamiques devront nécessairement intégrer, dans leur déclinaison opérationnelle, la question du mode de gestion des compétences entre régie et gestion déléguée.

2 PRÉCONISATIONS OPÉRATIONNELLES ET MÉTHODOLOGIE DE PROJET

1. La création de services communs, traduction d'une intégration forte entre Laval Agglomération et les communes intéressées

Les représentants de Laval, Saint-Berthevin et Laval agglomération ont manifesté un intérêt tout particulier pour avancer sur une gestion plus intégrée dans trois champs techniques identifiés durant les ateliers. Un service commun pourrait donc être mis en place à court ou moyen terme en vue de gérer les compétences suivantes :

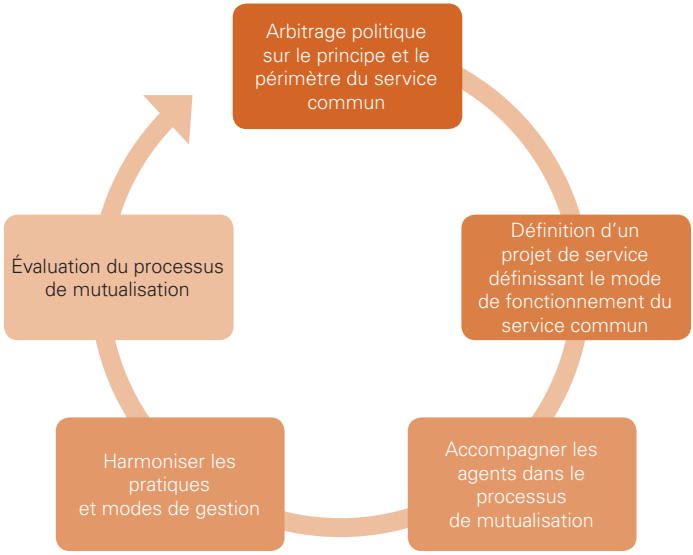
- Le patrimoine
- L'espace public
- L'ingénierie

D'autres collectivités n'excluent pas de se joindre à terme à cette démarche.

La création de ces services communs constitue une double opportunité :

- d'adapter l'organisation et les moyens techniques dans une logique de bassin de vie qui transcende les frontières entre champs communal et intercommunal ;
- de repenser l'organisation des directions et services techniques de manière décloisonnée privilégiant une logique projet à une logique métier. La notion d'espace public en est l'illustration.

Compte tenu de l'enjeu de gestion et d'organisation, la création de ces services communs suppose un portage politique et administratif fort et coordonné dans une démarche projet qui peut se matérialiser de la manière suivante :



2. Une coopération horizontale et souple dans le cadre de pôles : la préfiguration d'une éventuelle territorialisation

Vers la création de pôles de proximité

À côté des attentes et des opportunités que pourrait apporter une intégration forte entre Laval et Laval Agglomération, les besoins de rapprochement entre les autres communes du territoire nécessitent quant à eux une offre de coopération horizontale. C'est-à-dire sans la supervision formalisée de l'agglomération, dans une logique de réseaux autour de projets concrets.

Dans ces conditions, les entretiens et les ateliers ont permis d'acter l'intérêt marqué de ces communes pour des dispositifs tels que les groupements de commandes ou les modalités de prêts de matériels permettant de rationaliser et d'optimiser les ressources disponibles tout en garantissant à chacune leur autonomie de gestion.

Ces groupements d'achats ne pourront se faire que sur la base du volontariat en tenant compte de la nécessité de préserver le tissu économique local de chaque collectivité.

Afin de faciliter la concrétisation de projets communs et de coopérations renforcées, il est apparu utile d'envisager la création de pôles réunissant des communes ayant déjà des habitudes de travail et partageant les mêmes réalités territoriales. Ces pôles de proximité, dont les périmètres d'action seront à définir, pourraient préfigurer et esquisser une éventuelle territorialisation des compétences et ressources techniques à l'échelle de l'agglomération.

Une nouvelle instance de coordination : le réseau Aménagement et cadre de vie

Les ateliers ont également permis de formaliser une attente forte des acteurs pour plus d'échanges, ascendants mais aussi descendants, entre Laval Agglomération et les communes sur tous les projets engagés en matière d'aménagement (mobilité, urbanisme…) et de cadre de vie.

Il a donc été proposé de créer un réseau dédié à ces thématiques et animé par le DGA Développement durable de Laval Agglomération.

2. Outils méthodologiques mobilisables dans la démarche de projet

Une plateforme collaborative pour des échanges

Afin d'animer et faire vivre cette démarche de mutualisation des services techniques, il a été proposé aux acteurs du territoire de compléter leurs rencontres dans le cadre des réseaux par des échanges dématérialisés et interactifs au moyen d'une plateforme collaborative. Cet outil pourrait servir à recenser en ligne les besoins, les projets pouvant faire l'objet de mutualisation mais également de partager les différentes expériences et des documents de référence.

Un pôle expérimental pour enclencher une dynamique

En parallèle, la constitution et l'animation d'un premier pôle expérimental composé de quelques communes volontaires pourrait constituer une première étape dans la démarche de territorialisation.

Un nécessaire bilan des actions menées

Dans un esprit de pédagogie mais aussi dans une logique d'évaluation de la pertinence comme de la performance de la mutualisation, un bilan de l'expérimentation des outils mis en œuvre permettra d'objectiver la démarche engagée.

Enfin et s'agissant d'un projet structurant de gestion et d'organisation des services techniques, la mutualisation se concrétisera et s'approfondira dans le temps avec des déclinaisons opérationnelles à court, moyen et long terme comme l'illustre l'échéancier prévisionnel suivant :

Prérequis

Février - juin 2016

Phase opérationnelle 1/2016

Service commun Patrimoine
Groupement de commandes
Pôles expérimentaux
RST et Réseau Aménagement

Phase opérationnelle 2/2017

Bilan pôle expérimental
Bilan services commun Patrimoine
Services communs Ingénierie et Espace Public

Horizon 2017-2020

Généralisation des pôles
Pérennisation RST et Réseau Aménagement
Transfert de compétence voirie

Armand BEGUE
armand.begue@administrateur-inet.org

Cyrille CARBONNEL
cyrille.carbonnel@administrateur-inet.org

Jean-François COLLIER
jeanfrancois.collier@administrateur-inet.org

Marion TANNIOU
marion.tanniou@administrateur-inet.org

MÉTROPOLE EUROPÉENNE
DE LILLE

L'ADMINISTRATION DE DEMAIN : QUELS ENJEUX, QUELS USAGES, QUELS SERVICES ?

Les responsables du projet

➔ Peggy BOURDIN

Directrice Relations avec les Usagers et Citoyenneté

➔ Patrick DANIS

Directeur de projet Délégations Territoriales

Ancienne, XXL (85 communes), centralisée, technique, la métropole européenne de Lille cherche aujourd'hui à se réinventer. Dotée de nouvelles compétences, dans un paysage territorial en mutation forte et dans un contexte social fragile, cet acteur doit assumer de nouvelles responsabilités vis-à-vis de ses élus, de ses citoyens et de ses usagers.

Comment rapprocher cette administration lointaine de son territoire ? Comment se préparer à l'évolution des demandes de la population et des communes ? Le statu quo est-il envisageable ?

De la métropole technicienne à la métropole citoyenne un acteur de proximité au cœur des territoires

Les récentes élections régionales laissent craindre un renforcement des polarités territoriales autour d'Amiens au risque d'une marginalisation de l'espace métropolitain. La métropole se positionne encore difficilement dans son espace transfrontalier comme dans son espace littoral. Dans une annonce récente, l'exécutif régional a proposé la mise en place d'antennes régionales de proximité.

Le contrat de plan Etat-Région a faiblement bénéficié à la métropole européenne de Lille. Le département du Nord n'a pas inscrit au budget 2015 la totalité des crédits nécessaires aux allocations individuelles de solidarité. La chute des dotations commence lentement à se faire sentir dans le budget des communes membres.

- En 2015, la métropole a réintégré les agents des eaux du Nord. En 2016, elle assume la gestion de l'espace naturel métropolitain. En 2017, les agents en charge des voiries rejoignent les effectifs de l'EPCI.

- En avril 2016, la métropole sera composée de 90 communes. Cette extension pourrait se poursuivre en 2017.

- En 2020, les conseillers métropolitains seront élus au suffrage universel.

Les présents constats illustrent un contexte porteur d'incertitudes comme d'opportunités : dotée de compétences renforcées, la métropole bénéficie de ressources importantes et d'un puissant potentiel d'intervention pour remodeler son territoire. La présente étude se tient dans une phase de repositionnement de l'ensemble des acteurs métropolitains au terme d'une vague d'élections conduisant à un renouvellement des exécutifs. Elle fait suite à de nombreuses études internes visant à porter un projet de territorialisation et de déconcentration des fonctions métropolitaines sur le territoire.

Elle constitue un essai prospectif. À la demande du Directeur Général des services, il s'agit :

- d'élargir le spectre de la seule déconcentration d'une organisation pour observer les points d'appui permettant le développement métropolitain ;
- d'anticiper les grandes évolutions touchant aux services offerts à la population comme aux communes afin de proposer une organisation renouvelée et modulable.

1 MÉCANO INSTITUTIONNEL OU PROJET MÉTROPOLITAIN : À QUOI DOIT RÉPONDRE UNE MÉTROPOLE ET COMMENT ?

L'étude présentée dans le présent recueil vise à émettre des propositions visant à répondre à deux exigences se posant à l'acteur métropolitain.

1. Porter et assumer un projet à l'échelon métropolitain

La métropole européenne de Lille est un EPCI technique qui a construit sa légitimité autour de ses compétences historiques (transport, voirie, déchets et assainissement). Elle demeure un guichet de prestation pour les communes membres. La prise en charge de compétences nouvelles depuis les années 2000, notamment l'habitat, l'aménagement et le développement économique, plus récemment, la politique de la ville ont sensiblement élargi son champ d'intervention. Ces nouvelles compétences, moins consensuelles, amènent les communes à réinventer le sens de leurs coopérations et à s'interroger sur les projets qu'elles souhaitent porter au niveau du territoire métropolitain.

Les enjeux métropolitains sont connus et reconnus par les acteurs du territoire : crise du logement, économie fragilisée par des décennies de désindustrialisation, étalement urbain… Toutefois sur ces sujets, les différents acteurs publics se positionnent en ordre dispersé, organisant leurs dispositifs sans concertation et coordination entre eux (développement économique). Lorsque l'EPCI est reconnu chef de file et assume l'animation de la politique publique (habitat) ou que la compétence lui est intégralement dévolue (voirie), il reste vigilant à ce que ses décisions et ses programmations ne puissent heurter les communes, au risque de fragiliser l'intérêt métropolitain.

2. Trouver le bon positionnement vis-à-vis des communes et renforcer des réponses vis-à-vis de l'usager

Le comportement des usagers évolue et interroge en retour le fonctionnement des administrations. Ces nouveaux usagers attendent aujourd'hui une individualisation et une réactivité plus forte du service offert. Ils cherchent également à participer à la définition des services publics, en valorisant leur expertise d'usage. La future élection au suffrage universel direct de conseillers métropolitains questionne également le lien de la métropole avec ses résidents dans un territoire où le maire est conçu comme l'unique porte d'entrée à destination des citoyens.

2 DESSINE-MOI UNE MÉTROPOLE : UN SCÉNARIO D'ORGANISATION ?

Afin de favoriser l'adaptation de l'organisation aux grandes tendances ainsi observées, le Directeur Général des Services de la Métropole européenne de Lille a souhaité la production d'une étude prospective à 5/10 ans. La difficulté d'une telle étude a résidé en plusieurs points :

- bâtir une méthodologie,
- éviter l'écueil de l'abstraction en proposant des pistes d'organisation concrètes.

1. La méthode : rencontre des acteurs du territoire et identification des principaux leviers de développement

La présente étude a nécessité une première phase de prise de connaissance du territoire à travers :

- la collecte des éléments prospectifs généraux relatifs au service public, au positionnement des métropoles, au territoire métropolitain,
- le recensement des points de vue et les contraintes de ses acteurs. Une soixantaine d'entretiens ont ainsi été menés visant

à croiser le regard du secteur privé (La Poste), des acteurs publics (le département, la région, les communes membres), d'organes prospectifs (le CESER, Millénaire 3), du secteur associatif (ATD Quart-Monde). Au niveau communal, l'échantillon a permis de rencontrer aussi bien les Directeurs Généraux/Maires de communes rurales que de communes urbaines.

Afin de modéliser ce que pourrait être l'administration de demain sur le territoire de la MEL, nous avons identifié dans un second temps six leviers susceptibles d'en impacter les contours et le fonctionnement. Chaque levier peut être actionné avec plus ou moins de vigueur. Sont ainsi définis pour chacun d'entre eux trois niveaux d'intensité.

2. Un scénario ambitieux : la MEL actrice de son territoire et de sa région

Trois scénarios ont été identifiés. Un scénario illustre la poursuite des tendances actuelles. La MEL se modernise, ses services montent en performance, mais reste en contact réduit avec le territoire. Dans un second scénario, la MEL déconcentre les services au sein d'antennes territoriales. Le territoire est ainsi semé de bâtiments métropolitains dont l'interaction avec les autres équipements publics et autres niveaux de collectivité (commune, région, département) est absente.

Dans le troisième scénario que nous avons souhaité privilégier, la MEL se positionne en tant que leader sur son territoire. Elle se dote d'un Projet de Développement décliné au niveau de chacun des huit territoires et signe avec eux un nouveau contrat de développement partagé.

Ce contrat intègre toutes les politiques publiques, les décline territorialement, s'assure de leur complémentarité avec les politiques municipales et prévoit une modulation financière des interventions pour répondre aux enjeux communautaires transversaux le logement social, les déplacements, L'animation territoriale, dans ce scénario est une réalité. Elle est adaptée à

chaque territoire. Nous considérons que la MEL pourrait offrir un cadre de travail souple. Elle suppose toutefois - a minima - la désignation d'un référent politique par territoire. Sans aller jusqu'à la nomination de Vice-Présidents, au risque de créer des baronnies, la désignation d'un référent (fixe ou tournant) serait de nature à créer une émulation sans engendrer de la concurrence. Toutefois, le cadre de travail naturel pour les politiques publiques serait désormais le territoire. Cela nécessite une animation et surtout une approche de développement territorial celle-ci s'incarnant par les contrats de développement partagé. Le rôle des coordinateurs territoriaux est ici muté en véritable développeurs territoriaux. Il s'agit du passage de la coordination à l'action partenariale. La MEL clarifie ses compétences avec les communes et la Région, parvient à améliorer leur articulation (surtout avec les communes) et supprime les doublons (exemple du développement économique) ce qui permet de dégager de la ressource.

Les services sont plus agiles, plus proches du terrain (territorialisation de l'ingénierie de proximité) et fonctionnent davantage en mode projet. Il n'y a ainsi pas de déconcentration seulement technique mais une approche territoriale souple et différenciée : si les besoins dans le secteur rural de la MEL sont le maintien des services publics, la MEL peut prendre la tête d'une MSP ; dans les villes importantes, ce sera une mise en réseau avec les équipes techniques des villes par exemple. Dans ce cadre, il convient d'admettre une forme d'expérimentation en se basant sur les besoins des territoires et les bonnes volontés qu'ils recèlent (refus d'une approche identique et plaquée quel que soit le territoire).

Au niveau du grand territoire, la MEL se dote d'une "diplomatie" à plusieurs échelles : coopération transfrontalière, Pôle Métropolitain, réseau des villes moyennes, contrat-cadre avec la Région. Le but est de peser sur le territoire (sans brider les énergies) et son organisation, et de faire de la MEL un interlocuteur incontournable.

Enfin, en matière d'organisation administrative, il s'agirait d'occuper des tiers lieux ou des bâtiments municipaux (pourquoi pas les mairies). La création d'un bâtiment ad hoc ne nous semble pas pertinente. Ce signe politique fort témoigne de la volonté de gérer de manière efficiente la dépense publique.

Grégoire GOUSSEFF
gregoire.gousseff@administrateur-inet.org

Thibault JARADE-PIENIEK
thibault.jaradepieniek@administrateur-inet.org

Corentin RAUX
corentin.raux@administrateur-inet.org

Max YVETOT
max.yvetot@administrateur-inet.org

ÉTABLISSEMENT PUBLIC
TERRITORIAL EST ENSEMBLE

ACTE II : ACCOMPAGNER LA TRANSFORMATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION AU SEIN DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Le responsable du projet

➔ Bastien MÉROT

Directeur de l'organisation, de la stratégie et du suivi des transferts

Entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2017, les communes, les établissements publics territoriaux (EPT) et la métropole du Grand Paris devront construire un projet politique pour le nouveau territoire métropolitain.

Est Ensemble, EPT issu d'une communauté d'agglomération au périmètre inchangé, dispose déjà d'un projet de territoire : ceci lui permettra de contribuer activement aux débats sur l'intérêt métropolitain.

Dans le cadre de leur projet collectif, les élèves administrateurs ont explicité les dispositions juridiques relatives à la métropole du Grand Paris, identifié les enjeux en matière de gouvernance ainsi que les modalités possibles d'exercice des compétences dans le nouveau paysage institutionnel.

1 VERS L'ACTE II D'EST ENSEMBLE

Conforter l'acte I de l'intercommunalité et positionner Est Ensemble dans la nouvelle métropole.

1. Acte I : consolider l'exercice des compétences

La communauté d'agglomération Est Ensemble a été créée en 2010. Elle regroupe neuf communes du département de Seine-Saint-Denis : Bagnolet, Bobigny, Bondy, Le Pré-Saint-Gervais, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Pantin et Romainville.

Au cours d'un « acte I » de l'intercommunalité, une douzaine de compétences a été transférée : certaines obligatoires, d'autres à la suite de la définition de l'intérêt communautaire. La valeur ajoutée du transfert fait consensus pour la plupart d'entre elles. Pour deux d'entre elles (espaces verts, ramassage des corbeilles de rues et des dépôts sauvages), les difficultés rencontrées invitent à repenser les modalités de leur exercice. En ce qui concerne la compétence « équipements culturels », les transferts ont vocation à être finalisés.

2. Acte II : accompagner la transformation en établissement public territorial

Le 1er janvier 2016, la métropole du Grand Paris est créée. Est Ensemble engage son acte II et devient un établissement public territorial au périmètre identique.

La plupart des transferts de compétences auront lieu en 2017 et 2018. Ils doivent cependant être préparés en amont.

Avant de poser les prochains jalons de la construction territoriale et métropolitaine, il est nécessaire de renforcer les fondations de la construction intercommunale.

3. La commande : conforter l'acte I, construire l'acte II

Dans ce contexte, le directeur de l'organisation, de la stratégie et du suivi des transferts de compétences (DOSST) a confié aux élèves administrateurs territoriaux une mission comportant deux axes :

- Expliciter les termes du débat en cours sur la redéfinition de trois compétences transférées lors de l'acte I : équipements culturels, espaces verts, ainsi que tas sauvages et corbeilles de rue.

- Élaborer des pistes d'évolution relatives aux compétences partagées entre les villes, Est Ensemble et la MGP : lignes de partage entre échelons territoriaux ; modalités d'exercice ; méthode de travail pour préparer ces changements.

2 OUTILLER LA DÉCISION POLITIQUE

1. Scénarios pour conforter l'exercice des compétences transférées lors de l'acte I

Une cinquantaine d'entretiens organisés avec le président d'Est Ensemble, des élus d'Est Ensemble, des directeurs de cabinet, les directeurs généraux des services et des directeurs opérationnels a permis aux élèves de comprendre les enjeux du territoire et notamment les motifs d'insatisfaction générée par certains transferts de l'acte I.

En se basant sur le travail déjà réalisé par Est Ensemble et les villes avec le schéma de mutualisation, de coopération et de territorialisation, des scénarios ont été proposés pour les trois compétences dont le fonctionnement continue d'interroger.

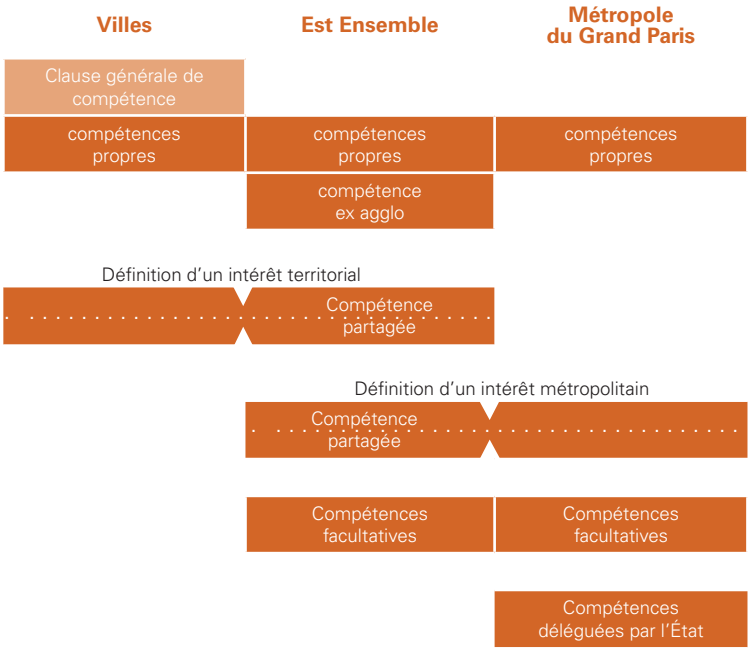
Ces scénarios ont été présentés au président lors d'une réunion de « La Fabrique », instance d'élaboration et de suivi du projet de territoire.

2. Contribution pour préparer l'intégration d'Est Ensemble dans la métropole du grand Paris

La création de la métropole du Grand Paris pose de nombreuses questions aux collectivités concernées. La mission de préfiguration y a apporté des réponses, mais des précisions demeurent nécessaires. Les élèves administrateurs territoriaux ont donc explicité compétence par compétence les implications des nouvelles dispositions législatives.
Les démarches préparatoires amorcées par les autres territoires sont encore trop peu avancées pour constituer des éléments de comparaison et pour dessiner des positions communes à défendre dans les instances métropolitaines.

Sur ces bases, les élèves ont envisagé, pour chacune des politiques publiques concernées par ces changements, la valeur ajoutée de la métropole pour Est Ensemble. Ils ont proposé une méthode de travail pour construire, au sein d'Est Ensemble, une position sur les compétences partagées entre Est Ensemble et la métropole. Ils ont élaboré une boîte à outils décrivant les modalités possibles d'exercice des compétences territoriales et métropolitaines, partagées ou non.

Pour les compétences en matière d'habitat et de développement économique, les élèves se sont appuyés sur les groupes de travail constitués au sein des directions concernées. Ce travail a abouti à une présentation finale des principales options envisagées devant le président, des élus et les services.



3 EFFECTUER DES CHOIX POLITIQUES SUR LES COMPÉTENCES ET ORGANISER LA GOUVERNANCE

Arbitrer sur les scénarios, systématiser les groupes de travail, défendre une position commune auprès de la métropole.

1. L'évolution des compétences transferées lors de l'acte I peut s'envisager de trois façons principales

Trois pistes principales permettent d'envisager l'évolution des compétences transférées lors de l'acte I :

Néanmoins, la possibilité de transferts différenciés selon les communes et selon les compétences a été mise en avant lors des entretiens et à l'occasion du premier comité de pilotage.

2. Les transferts de compétences, progressifs, se préparent en amont

La situation au 1er janvier 2016 est contrastée. D'un côté, Est Ensemble a acquis deux nouvelles compétences : la politique de la ville et le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ; de l'autre, l'exercice de la plupart des compétences en matière de développement économique, d'aménagement, d'habitat et d'environnement ne change pas dans l'immédiat. Les compétences seront transférées par étapes au territoire et à la métropole. Le travail de définition de l'intérêt métropolitain se poursuivra jusqu'au 31 décembre 2017. Certaines directions organisent déjà des groupes de travail pour élaborer l'intérêt métropolitain et préparer les futures évolutions institutionnelles. Ces pratiques pourraient être systématisées.

3. Le portage politique : étape essentielle pour construire une intercommunalité

La réussite d'une démarche intercommunale réside dans la capacité à faire émerger un projet de territoire. Pour le mettre en œuvre, la construction collective d'une culture de consensus est nécessaire. Les six années de la communauté d'agglomération Est Ensemble ont seulement permis de la faire émerger.

Devenu établissement public territorial, Est Ensemble est à la fois renforcé dans ses compétences et affaibli dans son mode de financement ainsi que de gouvernance interne. Il apparaît en outre nécessaire de conforter la place d'Est Ensemble dans la gouvernance métropolitaine et régionale : « conférence des exécutifs », association aux travaux de la CTAP, présence de la société civile au conseil de développement métropolitain.

4. La construction intercommunale à l'image de construction européenne

La construction intercommunale, comme la construction européenne, avance par à-coups : elle connaît des phases d'approfondissement et des phases de ralentissement. Le transfert effectif d'agents au territoire n'est pas la seule manière d'envisager l'évolution des compétences. Les mises à disposition, la création de services communs, la participation à la carte voire le dé-transfert de certaines compétences peuvent être des outils au service des volontés politiques du moment. L'important demeure de maintenir une coopération active, plus ou moins intégrée. Le temps est une composante fondamentale de la construction intercommunale.

4 DES PROPOSITIONS ET UNE BOÎTE À OUTILS TRANSFÉRABLES

1. Des propositions pouvant servir à toute intercommunalité en construction

La transformation progressive d'Est Ensemble sur laquelle les élèves administrateurs ont eu à travailler se déroule également dans les autres territoires de la métropole du Grand Paris. Ainsi, le travail d'explicitation du cadre juridique effectué au cours de ce projet collectif a son utilité pour tous les nouveaux établissements publics territoriaux.

Les propositions concernant la conduite des futurs transferts de compétences par Est Ensemble pourront également être utiles pour les EPCI devant définir ou redéfinir leur périmètre d'action.

2. La boîte à outils de la mutualisation utile aux communes, aux territoires et à la métropole du Grand Paris

Parmi les outils de mutualisation à disposition de la métropole du Grand Paris, de ses communes membres et des établissements publics territoriaux, on peut citer les transferts avec ou sans territorialisation, les mises à disposition descendantes ou ascendantes, etc. Ces outils sont bien souvent plus contraints que ceux du droit commun du bloc communal (service commun, par exemple, limité aux missions fonctionnelles).
En plus de cette boîte à outils, les acteurs concernés pourront s'approprier :

- la présentation de l'évolution progressive de l'exercice des compétences ;
- l'identification des enjeux et des marges de manœuvre pour chacune d'entre elles ;
- les scénarios proposés d'évolution des compétences.

Aude FOURNIER
aude.fournier@administrateur-inet.org

Laurent ZAKRZEWSKI
laurent.zakrzewski@administrateur-inet.org

Naaïma MEJANI
naaïma.mejani@administrateur-inet.org

EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

VIVRE ENSEMBLE AU SEIN DU SERVICE PUBLIC : DÉMARCHE DE CONCERTATION DES AGENTS ET DES USAGERS

Le responsable du projet

➔ Yves AUBERT

Directeur général adjoint Délégation cohésion sociale et développement éducatif et culturel

Spontanéité, convivialité et progressivité - Tels sont les trois ingrédients de la démarche participative mise en œuvre à Strasbourg dans deux services tests.

Elle vise à donner la parole aux agents et aux usagers des services municipaux. L'objectif : faire des propositions simples pour améliorer au quotidien leur relation et donc garantir le bon fonctionnement du service public. À terme, elle a vocation à être déployée dans l'ensemble de la collectivité pour dégager un socle de valeurs communes.

1 UNE DÉMARCHE QUI CONTRASTE AVEC LES INITIATIVES PRÉCÉDENTES

À Strasbourg, un récent rapport de la Chambre Régionale des Comptes, relayé par les médias, a jeté l'opprobre sur les agents résultant en l'apparition de souffrances au travail et une crispation des relations entre administration et citoyens. Le deuxième mandat de Roland Ries se caractérise notamment par un engagement de réduire la masse salariale de 10 % dans le cadre d'une feuille de route « Avenir du service public local ».

Plusieurs démarches de concertation ont été menées en externe et en interne. Suite aux événements de janvier 2015, le maire a également lancé une démarche de concertation citoyenne baptisée « Ouvrons la ! ». En parallèle, un « dialogue interne » a été ouvert au sein de l'administration. Enfin, un projet de charte du « vivre ensemble » figure au rang des objectifs stratégiques du mandat.

C'est dans ce contexte mouvant que s'inscrit la commande de la ville et l'eurométropole de Strasbourg. Son postulat est que la qualité de la relation entre les agents et les usagers est garante du bon fonctionnement du service public. Aussi est-il pertinent de créer des espaces de débats et d'échanges afin que l'action publique ne soit pas déconnectée des attentes et des besoins du citoyen. Créer les conditions d'une rencontre, c'est aussi permettre une meilleure connaissance et une meilleure compréhension, par les citoyens, du fonctionnement des services publics et des contraintes qui y sont liées. C'est battre en brèche les idées reçues, casser les stéréotypes de part et d'autre.

Mais pour atteindre cet objectif, la connaissance mutuelle doit être basée sur l'objectivité des faits et sur l'expression directe des acteurs et non sur la subjectivité des représentations. C'est le fondement de la démarche qui a été proposée par les élèves administrateurs à partir de l'expérimentation dans deux services tests de la ville et l'Eurométropole de Strasbourg.

2 UNE DÉMARCHE QUI PERMET AUX AGENTS ET AUX USAGERS DE SE RENCONTRER DANS UN CADRE DIFFÉRENT

Cette démarche test ne vise pas à évaluer la qualité du service public mais à faciliter la rencontre des acteurs autour des principes du vivre ensemble.

Pour le commanditaire, les objectifs affichés étaient de :

- Valoriser le service public comme élément structurant du vivre ensemble, au-delà de sa seule consommation.
- Établir un cadre de référence pour un usage partagé des services de la collectivité par le plus grand nombre : trouver un sens commun.
- Valoriser l'image des agents publics auprès des usagers et plus largement de leurs concitoyens.

Par une méthode mêlant convivialité et créativité, l'équipe projet a cherché à libérer la parole de chaque participant quelque soit son vécu personnel et professionnel. Sur la base de leur expertise d'usage, ils sont ainsi amenés à proposer des actions concrètes visant à améliorer le vivre ensemble dans le service public.

Pour les agents, il s'agit d'un temps de respiration, d'une opportunité de se questionner positivement sur leurs missions et de redonner du sens à leurs activités quotidiennes. Pour les usagers, il s'agit de mieux appréhender le fonctionnement du service public et de comprendre les contraintes des agents. Pour tous, c'est une occasion de faire partager leurs idées et de mieux se connaître.

La méthode employée se veut simple et exportable à tous les contextes et situations. Elle est fondée sur la succession de trois ateliers d'une durée de deux heures chacun.

- Le premier atelier regroupe un panel d'agents, choisis avec l'aide du responsable du service, sur la base du volontariat. Le panel doit être le plus représentatif possible de l'équipement concerné (âge, sexe et catégories administratives).

- Le second atelier fait travailler un panel d'usagers, majoritairement choisis par l'intermédiaire des agents. Une fois encore, la représentativité et la diversité du panel sont à rechercher.

- Le troisième atelier (dit mixte) fait interagir la moitié du panel agents et la moitié du panel usagers ; là aussi sur la base du volontariat.

Les deux premiers ateliers permettent aux participants de réfléchir entre pairs, à la relation agents usagers et de formuler des propositions simples et concrètes pour l'optimiser. Pour ce faire, ils sont déclinés en trois séquences identiques pour chacun des panels.

- La première séquence a pour objectif d'amener les participants à imaginer et à qualifier la relation idéale entre agents et usagers ; puis à l'inverse la relation chaotique.

- La seconde invite les participants à se positionner pour qualifier leur relation, entre la situation idéale et chaotique.

- La dernière vise à dégager des actions simples et concrètes pour atteindre la situation idéale.

Le troisième atelier mixte vise à dégager des valeurs communes et à élaborer conjointement des propositions d'actions. Pour aboutir à ce résultat, deux séquences sont nécessaires. La première permet de choisir les principales qualités à promouvoir sur la base de celles dégagées lors des ateliers 1 et 2. La seconde séquence a pour objet de choisir parmi les propositions des agents et des usagers, celles qui seront à mettre en œuvre prioritairement.

La méthode a été testée au sein de la collectivité selon deux approches :

➔ Une approche thématique avec le service funéraire.

➔ Une approche territoriale autour de la maison de Hautepierre, récemment inaugurée. Les services concernés sont le Centre Médico-Social (CMS), la mairie de quartier, la médiathèque et la direction de proximité.

Les six ateliers ont réuni une quarantaine de personnes. Les retours ont été positifs tant du point de vue des agents que des usagers.

3 DES RÉSULTATS CONCRETS ET STRUCTURANTS POUR LA VIE DES SERVICES

Les résultats sont présentés sous la forme simple d'une « affiche », un document de synthèse validé par tous les participants. Le haut de l'affiche regroupe les qualités à promouvoir (exemples : respect, dialogue, accueil de qualité) et le bas, les propositions écrites sous forme « d'engagements » des usagers, des agents et des deux parties (exemples : les agents s'engagent à prendre plus de temps pour accompagner l'usager ; l'usager s'engage à respecter le règlement ; les deux s'engagent à plus de politesse).

Les agents et les usagers ont participé de manière active et constructive. Tous ont souligné le caractère hautement convivial des ateliers et la simplicité de l'expression et du dialogue. Il a d'ailleurs été noté un réel besoin de s'exprimer, de la part de tous les participants.

La diversité des personnes présentes (agents techniques et administratifs, personnes individuelles, entreprises et associations) prouve le caractère opérant de la méthode et son adaptabilité à des contextes différents.

Au rang des difficultés rencontrées, sont à noter les délais contraints pour recruter les participants qui ont compliqué la constitution de panels d'usagers plus variés. Un délai minimum de quinze jours à un mois entre l'atelier agents et l'atelier usagers semble donc pertinent pour permettre aux agents de promouvoir leur propre expérience de la méthode auprès des usagers. Enfin, de fortes attentes ont logiquement émergé quant aux suites à donner, dans un contexte où beaucoup de démarches sont restées au milieu du gué. Les propositions sont le fruit d'un travail collectif et progressif fondé sur l'expérience et le vécu des participants. La discussion doit maintenant être engagée au niveau hiérarchique adapté sur la base des résultats présentés lors d'un comité de pilotage. Chaque service dispose d'une feuille de route pour leur mise en œuvre.

4 LA DÉMARCHE « VIVRE ENSEMBLE LE SERVICE PUBLIC » EST TRANSFÉRABLE ET MODULABLE.

À l'issue de sa mission, le groupe projet laisse une boîte à outils détaillée et complète pour décliner la méthode dans tout service volontaire. La méthode est largement modulable pour être utilisée à l'appui de diverses problématiques, par-delà la relation agents usagers.

En effet, dans de nombreux domaines, une démarche fondée sur des ateliers conviviaux et originaux incite au dialogue et permet de libérer la créativité des participants.

Cette démarche permet de :

- ➔ Faciliter les relations humaines au sein des services publics.
- ➔ Favoriser la connaissance entre agents et usagers.
- ➔ Recueillir les idées des agents et des usagers pour faire des propositions ensemble.
- ➔ Contribuer aux démarches de qualité de service et aux projets de directions.

Anne-Sophie DOURNES
annesophie.dournes@administrateur-inet.org

Céline MORNET
celine.mornet@administrateur-inet.org

Fanny WIRRMANN-CAMBOULIVES
fanny.wirrmann-camboulives@administrateur-inet.org

COMMUNE DE SAINT-OUEN

MODERNISATION DE LA RELATION USAGERS

La responsable du projet

➔ Pascale BAYER-VILAIN

Directrice générale adjointe Famille et population

Mener un projet d'amélioration et de modernisation de l'accueil permet de valoriser la vitrine d'une collectivité auprès de ses usagers. Projet fédérateur, permettant la participation des agents et des citoyens, il insuffle une dynamique positive dans un contexte contraint.

1 REPENSER L'ACCUEIL DES USAGERS QUESTIONNE LA MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE DU SERVICE PUBLIC

La ville de Saint Ouen connaît de fortes mutations tant démographiques que politiques depuis la dernière décennie. Démographiques tout d'abord, avec un apport de population conséquent (+20 % à l'horizon 2020), par l'aboutissement d'un projet urbanistique majeur, le quartier des Docks. Politique ensuite, avec le basculement de la collectivité suite aux élections municipales de mars 2014 et l'installation d'une nouvelle gouvernance. Aussi, la nouvelle municipalité a souhaité lancer une réflexion sur les modalités d'accueil, véritable « vitrine » de la ville pour les nouveaux arrivants et pour tous les usagers.

Les objectifs stratégiques identifiés autour de la mission consistaient à conduire une réflexion et la faire partager autour des éléments suivants : la structuration d'une politique d'accueil, la simplification du traitement des demandes des usagers et la clarification des circuits de traitement des demandes.

2 LA MODERNISATION DE L'ACCUEIL USAGERS COMME AMBITION STRATÉGIQUE AU SERVICE DE LA PROXIMITÉ

Le calendrier a été divisé en trois phases qui avaient été identifiées lors de l'élaboration du cahier des charges.

Objectifs opérationnels	Avant - projet	S1	S2	S3	S4	S5	S6	S7	S8	S9
Finalisation de la cible opérationnelle										
Affinage de la commande										
Parangonnage										
Entretiens exploratoires										
Proposition de 3 scénarios										
Participation et affinage des scénarios										
Groupe projet										
Ateliers d'usage										
Enquête usagers										
Choix du scénario										
Méthodologie de la transition										
Entretiens de consolidation										
Rédaction des préconisations										
Rédaction des fiches actions et du « kit projet »										
Présentation en COPIL										
Présentation en groupe projet										

Le diagnostic interne met en évidence des défauts de coordination de la fonction accueil

La ville de Saint-Ouen propose un niveau de service aux usagers qui est globalement satisfaisant : des possibilités de démarches en ligne et un portail famille, une poly compétence des agents dans les domaines des affaires générales et civiles, un service assurant le pré-accueil. Néanmoins, de réelles limites sont à constater : les locaux du Centre administratif de la ville présentent des défauts d'accessibilité et de lisibilité ; la signalétique est inexistante, et le système de gestion des flux est mal exploité. La fonction accueil est éclatée dans l'organigramme, et le pré-accueil n'assume pas ses missions. Enfin, l'absence de procédures et d'outils de communication interne nuisent à la qualité de la réponse donnée à l'usager.

Le parangonnage comme axe de progression

Des entretiens téléphoniques et des visites ont été organisés auprès de 6 communes franciliennes (Issy-les-Moulineaux, Vincennes, Saint-Germain-en-Laye, Bondy, Rosny-sous-Bois, Colombes). Cette démarche a permis de démontrer que la ville de Saint-Ouen se situe dans la moyenne de villes « comparables », mais en décrochage vis-à-vis de villes « exemplaires ». Parallèlement, le groupe s'est appuyé sur des bonnes pratiques mises en place par des collectivités, notamment engagées dans des démarches de certification. les différents supports mis à disposition par le SGMAP ont été également des exemples inspirants. le groupe a croisé son regard avec la 27e région qui conduit une résidence sur l'accueil usagers au sein de la mairie du 19e arrondissement de Paris.

L'intelligence collective a nourri l'analyse et la prospective

La modernisation de la relation usagers doit être envisagée comme un projet transversal ; mobilisant de nombreux services

opérationnels et les services ressources. Il nécessite également un fort portage politique et administratif. Le groupe projet s'est ainsi attaché à mettre en place les instances de gouvernance et de pilotage nécessaires :

- Un comité de pilotage (COPIL) : réunissant le Maire, l'adjointe en charge du projet, la direction générale et la direction des finances ; il est une instance de validation.

- Un « groupe projet » : réunissant des référents, des agents d'accueil et des cadres de services opérationnels accueillant du public et de services ressources partie prenante du projet. Il est une instance de participation des agents, garantissant la cohérence des préconisations et l'appropriation du projet par les services.

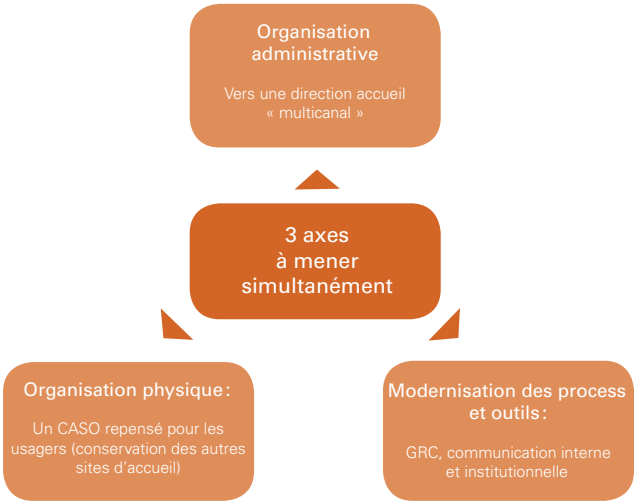
Le groupe a mené une démarche active d'écoute des services et des usagers : entretiens avec de nombreuses directions, questionnaire réalisé auprès de 100 usagers, séminaire du groupe projet utilisant des méthodes innovantes et participatives (méthode des post-it, customisation…). Enfin, les stagiaires ont proposé aux agents de s'exprimer au cours de « tables créatives ».

Dans tous les cas, la participation des agents a été forte et positive, montrant l'attente des services et leur expertise sur les pistes d'amélioration de la relation usagers.

3 COMMENT CONCILIER MISE EN ŒUVRE CONCRÈTE ET ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION : UNE PROPOSITION EN TROIS DIMENSIONS

La proposition nécessite de prendre en compte trois dimensions complémentaires. L'attention peut se focaliser sur la dimension de l'évolution physique de l'accueil, la plus visible directement pour l'usager, il convient de ne pas négliger les aspects organisationnels

et de conduite du changement pour permettre aux modifications de produire pleinement leurs effets et d'être attentifs aux effets de la démarche sur les conditions de travail des agents. Par la complémentarité des dimensions qu'elle sollicite, la modernisation de l'accueil nécessite une forte mobilisation de l'exécutif et de la collectivité. Aussi, le bilan de la démarche peut s'envisager sur trois axes :



L'organisation administrative doit traduire la priorité portée à la fonction accueil

La création d'une Direction de l'accueil traduit concrètement dans l'organisation municipale la priorité donnée à la modernisation de l'accueil usager. La réorganisation propose une centralisation des fonctions d'accueil généraliste au sein de la collectivité par la structuration d'une direction unique, regroupant le pré-accueil, le standard téléphonique, le courrier et les moyens généraux. Il a été proposé deux hypothèses d'organisation de la direction, positionnée au sein d'une Direction générale adjointe « population » ou d'une Direction générale adjointe « ressources ». Dans ce cadre, la fonction de pré-accueil évolue vers un primo accueil, capable d'informer et d'orienter les usagers vers les services experts.

La rénovation du centre administratif améliore et rationalise l'accueil des usagers

L'observation active menée sur le bâtiment du centre administratif ainsi que la conduite des ateliers d'usage avec les agents ont permis de déterminer que l'essentiel du bâtiment peut être conservé en sa structure principale. De fortes évolutions fonctionnelles sont cependant à apporter pour optimiser l'accueil des usagers :

- Le rapprochement de tous les services accueillant du public en rez-de-chaussée,
- La détermination de sens de circulations précises reflétant les « parcours » des usagers,
- La clarification de la signalétique statique et des informations dispensées par le logiciel de gestion de file d'attente.

La mise en cohérence du partage de l'information au sein des services facilite la communication

Les processus à clarifier pour améliorer l'accueil usager sont essentiellement :

- des outils de communication interne (liens entre système de téléphonie et affichage de l'organigramme, informations sur les mouvements de personnel…) et d'accueil des nouveaux arrivants ;
- la mise à disposition d'un espace dédié pour accueillir la base de données sur l'accueil.

Sur le modèle de l'IRIS à Issy-les-Moulineaux (« Information et Réception des Isséens »), un système dédié d'information audonienne doit être élaboré. Il constitue l'outil indispensable pour permettre à tous les agents en charge de l'accueil de disposer des informations utiles pour répondre aux questions récurrentes posées par le public. Afin d'être opérante, cette base documentaire se doit de contenir :

- les informations relatives aux principales procédures administratives,
- les modèles standardisés de réponse aux sollicitations des usagers,
- les activités et manifestations programmées sur la ville.

4 UNE MÉTHODE STRUCTURÉE ET PARTICIPATIVE, APPUYÉE PAR UN PORTAGE FORT

La démarche a été développée au sein du collectif de stagiaires en mode projet au travers d'un cahier des charges, puis des points d'étapes réguliers proposant des restitutions intermédiaires. il s'est agi de produire un pilotage souple, en adaptation constante afin de générer l'adhésion et la participation active de tous les agents, toutes catégories confondues, au projet.

Dans le domaine de la relation usagers, une méthode d'animation participative des acteurs a été proposée, afin de faire émerger le sens de la démarche, mais aussi la consolider. Les outils conçus et mis en œuvre (groupe projet, ateliers participatifs, table ouverte créative, enquête) ont permis de mettre en évidence des valeurs et engagements communs forts, partagés par tous. L'association des acteurs de la relation usagers au sein d'un groupe projet permet de faire parler ces acteurs d'une seule voix, tout en respectant leur multiplicité et leurs spécificités. les modes de restitutions et de diffusion des étapes de travail ont permis l'appropriation des constats et des préconisations par l'ensemble des parties prenantes.

Ces outils sont indispensables pour montrer l'intérêt commun de l'administration (participants nombreux et exprimant leur satisfaction à être associés à la démarche) et du politique (grande implication de l'élue de secteur) ; Ils permettent d'identifier les grands objectifs et les besoins partagés. Cela dénote également la nécessité de dépasser la commande de départ centrée sur un constat d'image (accueil physique peu avenant) pour interroger l'ensemble de l'organisation.

De notre expérience ressort également l'importance d'un portage stratégique pour de tel projet impactant la quasi-totalité des directions d'une collectivité. La définition et/ou l'approfondissement de la commande initiale, les validations intermédiaires sont autant d'étapes indispensables à l'émergence de préconisations solides et pragmatiques à même d'aller au-delà d'éventuelles résistances

au changement.

Pour maximiser la réussite de la démarche, il a été essentiel d'articuler finement les démarches déjà en cours dans la collectivité (modernisation de la téléphonie, modernisation de la gestion des flux) avec le projet collectif, intégrant ces démarches, les extrayant de leur technicité pour les replacer dans une démarche globale, porteuse d'intérêt général.

Si ces conditions doivent être réunies, il faut rappeler l'importance du contexte organisationnel dans lequel la conduite de changement est menée. Ainsi le temps politique et le temps administratif doivent être synchronisés pour permettre la mise en œuvre d'un chantier de modernisation.

Celui-ci, fréquemment appréhendé comme un sujet technique, revêt au final une dimension multiple, avec des effets tant sur la qualité du service rendu que sur les conditions de travail des agents. Il a alors toute sa place dans un projet d'administration, et peut être un élément structurant de la réorganisation d'une collectivité.

Delphine CAZOR
delphine.cazor@administrateur-inet.org

Julie HEN
julie.hen@administrateur-inet.org

Charles LAMBRECHTS
charles.lambrechts@administrateur-inet.org

Lucile LESUEUR- ELINEAU
lucile.lesueur@administrateur-inet.org

VILLE DE LILLE

RÉDUIRE LES ABSENCES LIÉES AUX ACCIDENTS ET À LA MALADIE PROFESSIONNELLE : UNE RESPONSABILITÉ, DES OPPORTUNITÉS

Les responsables du projet

➔ Mathilde ICARD

DGA Ressources humaines

➔ Maryse CARREZ

Directrice des Relations sociales et du travail

Toutes les collectivités sont confrontées à une hausse des absences liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles (+49 % entre 2007 et 2014[1]) ; à Lille, cette progression est plus importante. Pour faire face à cet enjeu à la fois organisationnel, humain et financier, nous avons proposé un plan d'actions mobilisant toutes les composantes de la fonction ressources humaines (du manager au pôle RH). Ce plan se décline en trois volets : piloter l'objectif de réduction de l'absentéisme, agir sur les procédures et développer une stratégie en matière d'amélioration des conditions de travail et des trajectoires professionnelles.

1 ENJEU GLOBAL, SPÉCIFICITÉS LOCALES : L'ABSENTÉISME SOUS LE PRISME DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

Une hausse des accidents de travail qui pose question

La commune de Lille et les communes associées d'Elles-mêmes et Lomme, ainsi que leurs CCAS, emploient en moyenne 5000 agent-e-s. L'absentéisme pour raison de santé atteint 10,1 % en 2014, soit un taux supérieur à la moyenne nationale des collectivités territoriales (8,8 %).

1 Panorama des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales en 2014, SOFAXIS

Après un premier plan adopté portant sur la maladie ordinaire, la collectivité a décidé de s'attaquer plus spécifiquement aux absences liées aux accidents du travail et aux maladies professionnelles (AT/MP) pour trois raisons :

- Une croissance très rapide de ce type d'absence entre 2007 et 2014 (de 0,8 % à 1,8 %) ; les AT/MP représentent aujourd'hui 20 % du total des absences (contre 15 % pour la moyenne nationale).

- L'engagement d'un plan de lutte contre les absences liées à la maladie ordinaire en 2014.

- Enfin, parce que la collectivité est responsable de la santé de ses agent-e-s au travail: à ce titre, elle prend en charge les frais médicaux et le maintien du traitement. Mais surtout, elle doit mettre en œuvre des moyens d'action pour prévenir les accidents.

Des enjeux humains, organisationnels et financiers

En 2014, plus de 500 agents ont déclaré au moins un accident : 77 % des déclarations ont concerné un accident de service, 14 % un accident de trajet et 9 % une maladie professionnelle. Si le nombre d'accidents évolue peu depuis 2011, la fréquence des accidents donnant lieu à un arrêt de travail augmente (+12 %) et plus encore la durée de ces arrêts (+50 %). Au total, en 2014, les absences liées aux AT/MP représentent plus de 30 000 jours non travaillés, soit au quotidien 88 agent-e-s absent-e-s (en équivalent temps plein), provoquant un risque de désorganisation des services et un report de charge sur les présent-e-s. Le coût pour la collectivité s'élève à 4,50 M€ en coûts complets (intégrant la gestion des absences), soit près de 1 % du budget total de la ville.

2 TROIS LEVIERS IDENTIFIÉS POUR LUTTER CONTRE L'ABSENTÉISME

Pour conduire cette mission, nous avons élaboré un diagnostic partagé à partir d'une cinquantaine d'entretiens, de la consolidation de statistiques à partir de données éparses, de l'analyse des démarches existantes, et enfin de sept immersions au sein des services (trois au sein du pôle ressources humaines, quatre dans des directions opérationnelles particulièrement concernées par les absences liées aux AT/MP : restauration et entretien des écoles, actions éducatives, EHPAD et parcs et jardins).

Nous avons ensuite animé 6 groupes de réflexion collective, mobilisant une cinquantaine d'agent-e-s, pour proposer un plan d'actions contre l'absentéisme lié aux AT/MP :

1. Améliorer les processus de gestion des accidents du travail et les informations, à destination de la fonction RH

L'amélioration de la lisibilité du phénomène ainsi que la fiabilisation des procédures internes ont vocation à limiter au maximum la prise en charge d'absences non imputables à la collectivité.

Cela passe par deux axes principaux :

- Fiabiliser et partager l'information relative aux AT/MP pour mieux piloter la réduction des absences : au sein de la fonction RH, mais aussi avec les directions opérationnelles, en les intégrant dans la refonte du Système d'Information des Ressources Humaines.
- Sécuriser la procédure de reconnaissance d'imputabilité des accidents à la collectivité. La ville de Lille a en effet aujourd'hui une conception relativement large de l'imputabilité. Les critères (lien avec l'activité, état antérieur) devront être formalisés davantage pour informer les encadrant-e-s et automatiser le déclenchement des expertises. L'accompagnement des encadrant-e-s dans l'expression de leurs réserves et la sensibilisation des agent-e-s à ces critères seront à conduire par le pôle RH et les référents RH des pôles.

2. Piloter le plan de lutte global contre l'absentéisme élargi aux accidents de travail, à destination des managers

L'intégration des AT/MP dans un plan global constitue une opportunité pour définir un objectif à l'échelle de la collectivité : s'approcher de la moyenne nationale. Cela représente une diminution de plus de 20 % des jours d'arrêts. Pour l'atteindre, les trois axes du plan de lutte contre l'absentéisme lié à la maladie ordinaire ont été complétés et ajustés :

- Mobiliser par l'information : en intégrant un indicateur d'absentéisme à la revue de gestion présentée en comité de direction générale ; en communiquant annuellement auprès de l'ensemble des agent-e-s afin de les sensibiliser aux impacts humains et financiers pour le service public.
- Contrôler de façon opportune et efficace, notamment en ciblant les contrôles à certains moments clés et en favorisant le soutien des managers par la fonction RH.

➔ Accompagner les pratiques managériales, notamment en priorisant la mise en place de groupes d'échanges de pratique entre encadrant-e-s sur le « management de l'absentéisme ».

3. Développer une stratégie collective d'amélioration des conditions de travail et des trajectoires professionnelles, à destination des agents

Deux grands axes ont été retenus pour définir une stratégie d'amélioration des conditions de travail au sens large :

➔ Mieux coordonner les actions préventives en s'appuyant sur :
- ➔ le développement d'un réseau de proximité constitué d'assistant-e-s de prévention formé-e-s au sein de chaque direction,
- ➔ la sensibilisation des agent-e-s en généralisant par exemple la démarche d'éveil musculaire pratiqué par le service parcs et jardins,
- ➔ une stratégie d'achats dédiée.

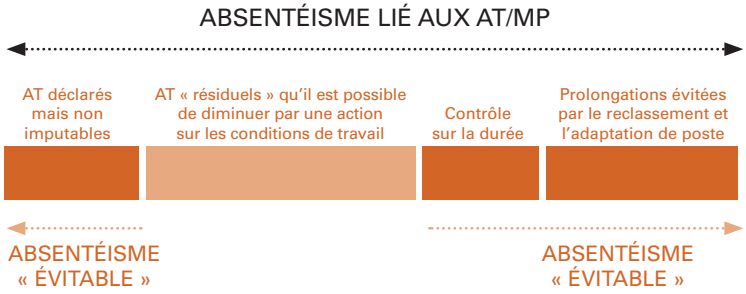
➔ Mieux coordonner les actions correctrices :
- ➔ en analysant certains accidents pour éviter leur reproduction, au-delà des obligations réglementaires du CHSCT ;
- ➔ en menant des études à 360° sur les services accidentogènes en coordonnant l'ensemble des compétences du pôle RH (médecine du travail, psychologie du travail, organisation, prévention, formation...).

L'amélioration des conditions de travail passe également par une meilleure appréhension des trajectoires professionnelles, en se focalisant sur deux volets de l'accompagnement professionnel :

➔ Élargir les horizons professionnels des agent-e-s en organisant annuellement une journée de la mobilité et un forum des métiers, en veillant à associer les personnels qui ne travaillent pas en Mairie centrale. L'objectif est de permettre aux agent-e-s de connaître l'offre de services du pôle RH et les perspectives professionnelles au sein de la ville.

➔ Favoriser le maintien et le retour dans l'emploi en réorganisant les modes de travail (par exemple la rotation des tâches pénibles), en diversifiant les missions ou en élargissant les parcours de formation.

Nous avons ainsi proposé à la Ville d'engager à la fois des actions de court terme visant à réduire au minimum les absences "évitables" et des actions de moyen et long termes qui permettront d'améliorer les conditions de travail et de limiter l'absentéisme :



Une mission complémentaire : méthodologie de mise en œuvre locale du nouveau régime indemnitaire de fonction, sujétion, expertise et expérience professionnelle (RIFSEEP)

La ville de Lille souhaite mesurer l'impact de mesures en cours de discussion ou de mise en œuvre à l'échelle nationale. Un travail de prospective a ainsi été amorcé sur le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertise et expérience professionnelle (RIFSEEP). Nous avons ainsi analysé à la fois des principes de la réforme mais aussi leur déclinaison dans une collectivité. Nous avons ensuite proposé deux méthodes et calendriers estimatifs de mise en application du RIFSEEP à Lille.

3 OPPORTUNITÉS

Notre expérience à la Ville de Lille permet de tirer trois enseignements utiles pour la lutte contre l'absentéisme :

- Inscrire la lutte contre l'absentéisme au sein d'une politique RH globale : Ce chantier s'articule en effet aussi bien avec la problématique des conditions de travail, que celle du reclassement. Institutionnaliser un dialogue entre directions du Pôle RH a permis de dépasser la logique organisationnelle de segmentation des tâches et de travail en autonomie de chaque direction.

- Circonscrire le périmètre de responsabilité de la collectivité aux accidents de travail qui lui sont strictement imputables : ce filtrage n'a été rendu possible qu'en réinterrogeant le processus de reconnaissance d'imputabilité.

- Mobiliser tous les moyens internes disponibles en renforçant le pilotage et la coordination. La lutte contre l'absentéisme doit en effet être appréhendée aussi bien sous l'angle RH que sur celui des pôles opérationnels. Notre expérience a mis en avant l'importance de définir d'une part les attentes réciproques des ressources humaines et des services opérationnels et ensuite les modalités de suivi des responsabilités de chacun. Ce décentrage permet en outre de renforcer le pôle RH dans sa fonction de support et de pilotage.

4 TRANSFERT

Notre mission de prévention de l'absentéisme lié aux accidents du travail s'est appuyée sur trois principes méthodologiques qui nous ont paru essentiels :

Articuler vision stratégique et pratique quotidienne

Respecter cet équilibre nous a permis de proposer un plan d'action le plus opérationnel et efficace possible. Nous nous sommes ainsi astreints :

- à des allers-retours entre les réflexions stratégiques au sein de l'équipe et en CODIR, et à des entretiens individuels avec les agents en charge de la gestion quotidienne des processus liés aux accidents de travail,
- à formuler des préconisations générales de niveau stratégique, que nous avons déclinées en un plan d'action opérationnel et concret,
- à nous inscrire dans la dynamique des dispositifs et des réflexions en cours à la ville de Lille, pour placer notre intervention sous le signe de la continuité de vie du pôle RH.

Dessiner c'est gagner

Pour comprendre les processus de gestion des accidents du travail et de reclassement, complexes par la multiplicité des acteurs qu'ils font intervenir, les schémas nous ont été d'une grande utilité. Ils permettent de gagner en simplicité, en lisibilité et de servir de base de discussion avec les acteurs concernés.

Mais le dessin permet aussi de clarifier les données attendues avant toute exploitation statistique. Il convient de définir précisément la source de la donnée, son périmètre, sa cohérence interne mais aussi sa cohérence avec les données issues d'autres sources pour que l'analyse statistique puisse être pertinente.

De manière générale, notre mission a mis en avant la nécessité d'avoir une base de données de pilotage fiable, partagée au bon niveau hiérarchique, comme préalable à la mise en œuvre d'action correctrice sur l'absentéisme.

Faire participer l'ensemble des acteurs

Introduire de la transversalité pour avoir une vision enrichie des problématiques soulevées par les accidents du travail s'est révélé nécessaire aussi bien au sein du pôle RH, qu'avec les directions opérationnelles et enfin avec les agents eux-mêmes. Pour ce faire, nous avons animé différents groupes de travail en privilégiant la participation :

- Ainsi, pour que chacun prenne conscience des missions réalisées par ses collègues au sein du Pôle RH, nous avons choisi un tour de table faisant ressortir les spécificités : ce que les agents connaissent de votre métier, ce qui est méconnu, ce qui relève d'idées préconçues…

- La mobilisation des encadrant-e-s s'est articulée autour de la co-construction d'une foire aux questions sur le management des absences, chacun en expliquant comment il comprend et met en application les procédures réglementaires et internes à la collectivité.

- Enfin, la pratique des immersions, que ce soit au sein des services les plus accidentés, ou auprès des directions RH, est une méthode très efficace pour comprendre les enjeux d'un service, leur organisation du travail et les positions des agents.

Sébastien AVISSE
sebastien.avisse@administrateur-inet.org

Claire BOUCHART
claire.bouchart@administrateur-inet.org

Jean-Baptiste GALINIE
jeanbaptiste.galinie@administrateur-inet.org

Emmanuelle MADEC-CLEï
emmanuelle.madecclei@administrateur-inet.org

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
DU PAYS NORD MARTINIQUE

COMPENSER ET RÉCOMPENSER : LE RÉGIME INDEMNITAIRE, LEVIER MANAGÉRIAL D'ÉQUITÉ ET DE RECONNAISSANCE

La responsable du projet

➔ Michéla LUBIN

Directrice générale adjointe Moyens généraux et Modernisation

Employé comme complément de rémunération, le régime indemnitaire est avant tout un outil de reconnaissance des métiers et des agents des collectivités territoriales. La Communauté d'agglomération du Pays (CAP) Nord Martinique a souhaité remettre à plat sa politique de régime indemnitaire pour répondre à un besoin de transparence et d'équité. Pour y parvenir, il convenait de définir collectivement des critères adaptés à la réalité de la collectivité et à l'identité du territoire. La stratégie adoptée replace le régime indemnitaire au cœur de la politique de gestion des ressources humaines en restituant sa dimension managériale.

1 PARTAGER UN DIAGNOSTIC : OBJECTIF POUR BÂTIR UN RÉGIME INDEMNITAIRE ÉQUITABLE

Une nécessaire prise en compte de la sociologie de la collectivité rurale et ultra-marine

CAP Nord Martinique, composée de 180 agents, a été créé en 2014, année d'un renouvellement politique. Cette collectivité s'inscrit sur un territoire enclavé, essentiellement rural, couvrant près de 50 % de la Martinique. Dans un territoire marqué par des niveaux de qualification et de mobilité faibles, l'emploi public représente 70 % de l'emploi insulaire. Cette particularité se décline dans la sociologie de la collectivité qui compte à parité agents fonctionnaires et contractuels, dont un grand nombre

en contrats aidés. Dans ce contexte, le régime indemnitaire ne constitue pas un levier d'attractivité entre collectivités territoriales. Il est en revanche un complément de ressources pour les agents confrontés à un coût de la vie plus élevé qu'en métropole.

Légalité, équité, transparence, un triptyque pour moderniser le régime indemnitaire

À CAP Nord, les critères d'octroi et la modularité des douze primes instituées n'étaient pas formalisés dans le cadre délibératif. Les pratiques antérieures d'attribution reposaient dans les faits sur des demandes individuelles faites auprès des décideurs. À défaut d'un cadre juridique délibéré et transparent, les contours du régime indemnitaire, son sens, ses objectifs, ses conditions d'éligibilité, étaient majoritairement méconnus des agents. L'administration, les partenaires sociaux et les agents partageaient les mêmes attentes de légalité, d'équité et de transparence du régime indemnitaire.

Dans ce contexte, la collectivité a souhaité que ces trois principes guident tant le diagnostic que les préconisations de modernisation.

Une absence de stratégie d'attribution, source d'incohérences et d'iniquités

Le diagnostic élaboré durant la mission s'est attaché à objectiver la réalité des situations. Les constats opérés émanent d'une cinquantaine d'entretiens réalisés en bilatéral ou en permanence sur les cinq sites déconcentrés du territoire, en parallèle d'une étude exhaustive du SIRH. Les situations illégales identifiées ont été extrêmement minoritaires et sont aisément régularisables à court terme. En revanche, la collectivité n'a défini de stratégie d'attribution du régime indemnitaire ni par grade, ni par niveau de responsabilité, ni par métier. Cette gestion individualisée a fragilisé la cohérence globale du dispositif et favorisé l'existence de traitements inéquitables entre agents d'un même métier ou ayant les mêmes responsabilités.

2 REDONNER DU SENS AU RÉGIME INDEMNITAIRE EN LE LIANT AUX CONTRAINTES PROFESSIONNELLES ET À LA VALEUR DE L'AGENT

Un régime indemnitaire lié aux contraintes et à la valeur professionnelle de l'agent, facteur d'équité

Ce diagnostic a contribué à définir les grandes orientations d'évolution du régime indemnitaire. Pour répondre à l'objectif de transparence, il est proposé de sortir d'une logique d'attribution par primes pour aborder le régime indemnitaire de manière cumulée. Il serait un complément de revenu versé selon une enveloppe globale. L'équité quant à elle ne pouvait être atteinte en appliquant un régime indemnitaire strictement déterminé par le grade. Le régime indemnitaire proposé est lié à deux autres dimensions :

- une compensation des contraintes professionnelles liées à un métier et un poste ;
- une récompense de l'engagement de l'agent dans la réalisation de ses missions.

L'équité de ce nouveau système se fonde sur une égalité stricte du régime indemnitaire des agents. Ceux-ci doivent être soumis aux mêmes contraintes de travail sans méconnaître les différences de poste ou de valeur professionnelle. Cette préconisation permet de prendre en compte les spécificités et attentes particulières de la collectivité :

- la reconnaissance de la pénibilité de certains métiers ;
- la valorisation des responsabilités managériales ;
- la convergence des régimes indemnitaires des trois filières.

Un régime indemnitaire défini « sur mesure »

L'émergence des préconisations s'est opérée grâce à la mobilisation des organisations syndicales et d'une large partie des agents. Cette démarche a permis une conception transparente et partagée, ainsi qu'une prise en compte des spécificités et attentes de la collectivité. Les agents ont été invités à participer à deux groupes de travail, réunissant membres du Comité de Direction, managers, partenaires sociaux et agents sans responsabilité managériale. Ces rencontres poursuivaient le premier objectif de choisir, définir et hiérarchiser les contraintes professionnelles à compenser et les critères de valeur professionnelle à récompenser. Le second objectif poursuivi était de confronter les critères retenus aux réalités des métiers de la collectivité. Les groupes de travail ont retenu les critères suivants :

Contraintes professionnelles	• Responsabilité/encadrement • Technicité • Pénibilité • Contraintes horaires
Valeur professionnelle	• Manière de servir • Atteinte des objectifs

Une part « socle », attribuée par métier et par poste, une part « complémentaire » octroyée après évaluation professionnelle

Cette dichotomie a permis de bâtir un système fondé sur une double attribution. La première part, « socle » de ce régime indemnitaire, est commune aux agents d'un même métier. L'entrée par métier permet d'attribuer un régime indemnitaire identique à des agents exposés aux mêmes contraintes professionnelles. Elle peut être complétée, pour certains agents, par une part additionnelle liée aux spécificités de leur poste. La seconde part « complémentaire », annuelle et variable, est liée à la reconnaissance de la valeur professionnelle de l'agent. Le schéma ci-après présente l'architecture globale du nouveau régime indemnitaire :

Dans ce nouveau système d'attribution, les managers intermédiaires et de proximité auront un rôle essentiel. Ils devront procéder à l'objectivation des fiches de postes pour définir le niveau de responsabilité et de contrainte professionnelle de chacun. Lors de l'entretien d'évaluation, ils seront appelés à mesurer l'atteinte des objectifs et la manière de servir de l'agent. De leur évaluation dépendra le niveau de régime indemnitaire complémentaire versé aux agents.

Les modalités de constitution d'un régime indemnitaire « socle » par métier

Il convient de réaliser une première classification de ces derniers au sein d'un référentiel. Ce travail fera l'objet d'un chantier mené par la direction des ressources humaines en 2016. Pour autant, la mission a effectué une première esquisse de ce travail et identifié dix-huit métiers. Afin de respecter la pyramide statutaire, ces métiers ont été regroupés en six niveaux de responsabilités équivalentes. Le tableau suivant synthétise la démarche suivie à CAP Nord pour déterminer le régime indemnitaire par métier.

CRITÈRES D'ATTRIBUTION	POINTS OCTROYÉS	REMARQUES
Responsabilité/encadrement	**0 à 45 points**	Chaque critère bénéficie d'une pondération différente. Ceci permet de prendre en considération la hiérarchie des critères opérée par les groupes de travail.
Technicité	**0 à 35 points**	
Pénibilité	**0 à 15 points**	
Contraintes horaires	**0 à 5 points**	
	+	
Niveau de responsabilité du métier	**100 à 900 points** selon le niveau de responsabilité du métier	Métiers répartis en six niveaux de responsabilité.
	=	
Cotation du métier	**Points du métier + points du niveau**	**La cotation totale permet de déterminer le régime indemnitaire par métier.**

Cette classification conduit à harmoniser les montants de régime indemnitaire entre métiers de même niveau de responsabilité, tout en hiérarchisant les métiers entre eux. La détermination des points s'est faite à partir des conclusions du groupe de travail. In fine, cette architecture institue un rapport de un à quatre entre les métiers de chargé d'accueil et de directeur.

3 PARTAGER, COMMUNIQUER ET ACCOMPAGNER LES AGENTS DANS LA TRANSITION

Prendre en compte les effets d'une remise à plat du régime indemnitaire basée sur la redistribution

Celle-ci s'est effectuée à enveloppe budgétaire constante, hormis le besoin de financement de la part complémentaire liée à la valeur professionnelle. Une harmonisation « par le haut » aurait conduit à doubler l'enveloppe sans corriger les distorsions entre métiers.

Cette proposition repose donc sur une redistribution de l'enveloppe budgétaire précédemment consacrée au régime indemnitaire. Une majorité d'agents bénéficierait d'une revalorisation de leur régime indemnitaire. Cette redistribution se traduirait nécessairement par une perte de rémunération pour les agents dépassant le régime indemnitaire fixé pour leur métier. Au plan politique comme dans la gestion des situations individuelles, la recherche de l'équité ne peut s'affranchir des situations résultant du passé. D'autant plus lorsqu'elles se traduisent concrètement sur le niveau de vie des agents.

Partager les ambitions et conséquences d'une remise à plat du régime indemnitaire

Deux réponses peuvent être imaginées pour dépasser ces difficultés. En premier lieu, il convient d'être attentif à la communication interne sur le projet à chaque étape du processus. Comprendre, faire connaître et partager l'information sont les principales conditions de réussite d'une telle réforme.

Un rappel des motifs de celle-ci, le besoin de transparence et d'équité, et des réponses apportées aux attentes par le nouveau dispositif sont essentiels. Une présentation simple du système de cotation des postes proposés et de son intérêt pour la collectivité est également cruciale. L'intelligibilité et la transparence de la nouvelle architecture du régime indemnitaire pourraient en effet être fragilisées si la pédagogie et le temps de l'information individuelle des agents ne sont pas mis en œuvre.

En second lieu, il faudra tenir compte des impacts individuels de la réforme sans en altérer l'esprit global. Des scénarii de compensation de la perte de régime indemnitaire pourraient être discutés avec les partenaires sociaux. Les modalités doivent être adaptées afin de ne pas reproduire les situations inégalitaires ou créer un système différencié entre les nouveaux entrants et les agents en poste.

Interroger la place du régime indemnitaire dans la rémunération des agents et la politique de ressources humaines

Repenser la stratégie du régime indemnitaire conduit à interroger la place donnée à celui-ci dans la composition de la rémunération des agents et dans l'ensemble des politiques de ressources humaines. Le régime indemnitaire, par principe facultatif, est devenu un élément de rémunération « classique », voire de pouvoir d'achat. Ceci s'inscrit dans un contexte où l'avancement à la durée minimum est questionné et la valeur du point d'indice gelé depuis 2010. Le régime indemnitaire n'a pas vocation à répondre à l'absence de corrélation entre niveaux de rémunération et de responsabilité. Cette dernière peut être corrigée au travers d'une mise à plat de l'organigramme et par une politique de promotion interne.

À l'image des chantiers en matière de ressources humaines managériaux déjà engagés par CAP Nord Martinique (entretien d'évaluation professionnelle, organigramme, temps de travail), toutes ces questions doivent être considérées comme interdépendantes.

4 DÉVELOPPER ET ADAPTER LE MODÈLE À LA STRATÉGIE MANAGÉRIALE DE LA COLLECTIVITÉ

Adapter le socle « métier » et « poste » à la sociologie et à la stratégie de la collectivité

La mise en œuvre d'un régime indemnitaire, dont le socle est fondé sur les contraintes professionnelles, est un travail pertinent pour interroger la réalité des missions dévolues aux agents. Face à des périmètres d'action et des conditions de travail mouvants, le régime indemnitaire est un outil pour fédérer ses équipes et reconnaître leur engagement pour la collectivité.

Aussi, un tel chantier ne saurait se mener sans une temporalité longue fondée sur l'échange avec le plus grand nombre d'acteurs. La stratégie d'attribution du régime indemnitaire doit s'appuyer sur une réflexion partagée sur la nature, la définition, l'applicabilité des critères propres à la collectivité donnée et à son territoire.

À titre d'illustration, l'architecture proposée pour CAP Nord ne paraît pas adaptée à des collectivités soumises à des enjeux de concurrence et d'attractivité. De même, le système proposé ne prend pas en compte une possible évolutivité dans le temps, hormis en cas de mobilité interne ou de prise de responsabilité.

Redonner au régime indemnitaire sa dimension managériale

Repenser le régime indemnitaire est une opportunité permettant de le doter d'une véritable stratégie au sein de la politique de gestion des ressources humaines. Ce complément de rémunération, l'un des derniers leviers des collectivités, doit retrouver un sens politique plus profond : compenser des contraintes, récompenser une valeur professionnelle, valoriser et reconnaître l'engagement de chaque agent du service public local.

Les élèves administrateurs territoriaux

PROMOTION HANNAH ARENDT

ALBERT Camille
AVISSE Sébastien
BASCOU Stéphanie
BÉGUÉ Armand
BERGET Anthony
BLAISON Émile
BOUCHART Claire
BRETAGNE Sophie
CARBONNEL Cyril
CAZOR Delphine
CHALET Anne-Laure
COLLIER Jean-François
DOURNES Anne-Sophie
FAVRAL Cécile
FOURNIER Aude
FRAYSSE Julien
GALINIE Jean-Baptiste
GOUSSEFF Grégoire
HAUDIER Benoît
HEN Julie
JARADE-PIENIEK Thibaud
KHADRAOUI Djamel
KONITZ Pia
LAMBRECHTS Charles
LEBOURGEOIS Mathieu
LECOESTER Guillaume
LELOUP-VELAY Loïse
LESUEUR Lucile
LUCAS Suzanne
MADEC-CLEI Emmanuelle
MARCHETTI Stéphane
MARTINEZ Simon
MAZARS Audrey
MORNET Céline
MEJANI Naaïma
MÉNARD Stéphane
NOYARET EMMANUEL
ORAIN Didier
RANDRIAMANENTENA Nils
RAUX Corentin
ROUILLÉ Mathilde
ROULON Thibaut
SAHAGUN Isabelle
SCHAMING Pauline
TANNIOU Marion
VENCATACHELLUM Jérémie
WIRRMANN Fanny
YVETOT Max
ZAKRZEWSKI Laurent

UNE MISSION À RÉALISER ? MOBILISEZ LES COMPÉTENCES DES FUTURS ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX !

➔ **Le stage d'observation,** *d'une durée de 4 semaines*

Appréhender, auprès d'un directeur général des services, les enjeux spécifiques de la collectivité, son organisation générale et le processus de décision.
Mieux connaître l'activité des services publics de proximité à la population : réponses apportées aux usagers, personnels en place et compétences requises, organisation, liens avec les services centraux, management des équipes de proximité.

➔ **Le stage thématique,** *d'une durée de 6 semaines*

Réaliser une mission d'analyse d'une politique publique dans sa dimension partenariale ou d'une problématique liée au fonctionnement interne d'une collectivité.

➔ **Le stage de professionnalisation,** *d'une durée de 11 à 14 semaines*

Réaliser une mission devant permettre d'acquérir une nouvelle expertise ou de nouveaux champs de compétence du niveau de responsabilité d'un administrateur en activité.

➔ **Les projets collectifs,** *d'une durée de 8 à 10 semaines*

Au sein d'une collectivité, prendre en charge collectivement une mission à caractère stratégique et prospectif comportant une dimension d'analyse et de diagnostic puis de construction de solutions opérationnelles pour le service public local.
Le projet collectif s'inscrit dans une perspective d'apprentissage de la conduite de projet, par groupe de 3-4 élèves.

N.B. : Les collectivités participent à la couverture des frais de réalisation des projets sur la base d'une somme forfaitaire de 6000 euros.

➔ **Le stage de perfectionnement,** *d'une durée de 2 à 6 semaines*

S'enrichir d'expériences complémentaires et renforcer les compétences nécessaires à la prise de poste.

En savoir plus :

WWW.INET.CNFPT.FR

Rubrique *Recruter > Proposer un stage*

Contact : stages.inet@cnfpt.fr

GARDEZ LE FIL AVEC VOTRE INSTITUT ET LES ÉLÈVES :

- LETTRE MENSUELLE DE L'INET
- BLOG DES EAT

ET CONSULTEZ LEURS TRAVAUX ET PUBLICATIONS

WWW.INET.CNFPT.FR

Impression CNFPT
Août 2016
Conception éditoriale : Patricia Bamba
Avec l'appui de Simon Dearden, étudiant en master 2 ALORE à l'IEP de Strasbourg

Crédits photos : Pascal Bastien
Graphisme : Voituriez & Obringer (VO), Strasbourg

Démarches de rationalisation, à travers l'organisation des services, la territorialisation des politiques publiques, la refonte du régime indemnitaire ou la lutte contre l'absentéisme... Démarches prospectives et participatives pour accompagner les transformations institutionnelles, pour imaginer les nouvelles organisations ou de nouvelles manières de rendre un meilleur service ne vont pas sans les autres aujourd'hui.

Ce recueil vous invite à porter «Un autre regard sur les territoires». Il témoigne de la manière dont les élèves administrateurs de la promotion Hannah Arendt se sont emparés des problématiques actuelles des collectivités.

COLLECTION « UN AUTRE REGARD SUR LES TERRITOIRES »

« Les projets collectifs constituent une phase de formation unique dans les écoles de la haute fonction publique. C'est un dispositif de formation, exigeant et ambitieux, suffisamment inscrit dans le temps, qui permet aux collectivités de disposer d'un collectif d'élèves pour répondre à une problématique, rechercher les expériences réussies dans d'autres secteurs et proposer aux équipes dirigeantes, aux élus une méthodologie d'action. »

Fabien Tastet,
président de l'Association des administrateurs territoriaux de France

« L'action publique locale doit répondre à des attentes de plus en plus complexes et il faut favoriser la transférabilité des solutions innovantes. »

Véronique Robitaillie,
directrice de l'INET, directrice générale adjointe du CNFPT

Le CNFPT et l'AATF continuent ainsi, dans le cadre de cette collection, à faire connaître la richesse et la diversité de l'action publique locale.

Impression CNFPT – Août 2016